

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**  
**FACULTAD DE GEOGRAFÍA E HISTORIA**



**TESIS DOCTORAL**

**Mundo nuevo, ¿diplomacia nueva?: la influencia de la Gran Guerra en las prácticas diplomáticas del reinado de Alfonso XIII.**

**Un estudio comparado con la diplomacia francesa**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR**

**PRESENTADA POR**

**Zorann Petrovici**

**Directores**

**Juan Pablo Fusi Aizpurúa**  
**Carlos Sanz Díaz**

**Madrid**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Facultad de Geografía e Historia  
Departamento de Historia Moderna y de Historia Contemporánea



UNIVERSIDAD  
**COMPLUTENSE**  
MADRID

TESIS DOCTORAL

**MUNDO NUEVO, ¿DIPLOMACIA NUEVA?**

**LA INFLUENCIA DE LA GRAN GUERRA EN LAS PRÁCTICAS  
DIPLOMÁTICAS DEL REINADO DE ALFONSO XIII.  
UN ESTUDIO COMPARADO CON LA DIPLOMACIA FRANCESA**

Memoria para optar al grado de doctor presentada por

**Zorann Petrovici**

Bajo la dirección de los doctores

**Juan Pablo Fusi Aizpúrua  
Carlos Sanz Díaz**

Madrid, 2019





U N I V E R S I D A D  
**COMPLUTENSE**  
M A D R I D

**DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD DE LA TESIS  
PRESENTADA PARA OBTENER EL TÍTULO DE DOCTOR**

D./Dña. Zorann Petrovici,  
estudiante en el Programa de Doctorado en Historia Contemporánea,  
de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de  
Madrid, como autor/a de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor y  
titulada:

Mundo nuevo, ¿diplomacia nueva? La influencia de la Gran Guerra en las prácticas diplomáticas  
del reinado de Alfonso XIII. Un estudio comparado con la diplomacia francesa

y dirigida por: los doctores Juan Pablo Fusi Aizpúrua y Carlos Sanz Díaz

**DECLARO QUE:**

La tesis es una obra original que no infringe los derechos de propiedad intelectual ni los derechos de propiedad industrial u otros, de acuerdo con el ordenamiento jurídico vigente, en particular, la Ley de Propiedad Intelectual (R.D. legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, modificado por la Ley 2/2019, de 1 de marzo, regularizando, aclarando y armonizando las disposiciones legales vigentes sobre la materia), en particular, las disposiciones referidas al derecho de cita.

Del mismo modo, asumo frente a la Universidad cualquier responsabilidad que pudiera derivarse de la autoría o falta de originalidad del contenido de la tesis presentada de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente.

En Madrid, a 19 de septiembre de 2019

**PETROVICI  
ZORANN -  
X6989644J**  
Fdo.: \_\_\_\_\_

Firmado digitalmente por  
PETROVICI ZORANN - X6989644J  
Fecha: 2019.09.19 17:08:20 +02'00'

Esta DECLARACIÓN DE AUTORÍA Y ORIGINALIDAD debe ser insertada en  
la primera página de la tesis presentada para la obtención del título de Doctor.



*A mi hermana,  
a mis padres*



## AGRADECIMIENTOS

Dos fueron las vocaciones que he tenido desde mi más tierna infancia y a las que dediqué los mejores momentos de juego de aquellos años. Una se perdió por el camino; la otra — la enseñanza— permaneció y se consolidó con el paso del tiempo. Más tarde, apareció la Historia como la disciplina idónea por la que canalizar aquel proyecto de vida. Entre las personas que influyeron en ese proceso, destaca el profesor Juan Pablo Fusi. Su honestidad intelectual, su rigor científico, su altura de miras, la concisión y pulcritud de sus trabajos constituyen el mejor ejemplo para esta profesión y le convierten en un modelo para muchos de nosotros. Su magisterio y sus sabios consejos, las indicaciones que me ha ido ofreciendo en estos años han sido de una enorme valía para el desarrollo de mi tesis y, por ende, para mi formación. Junto a él, esta tesis debe mucho a la dedicación del profesor Carlos Sanz, a sus recomendaciones y orientaciones, y a la minuciosidad con que corrigió los borradores que le iba entregando. Quedarán siempre en mi memoria la amabilidad y cercanía con que atendió constantemente mis consultas. A ambos, mi gratitud por aceptarme como discípulo y guiarme en estos primeros pasos en la investigación.

Acto seguido, debo agradecer la ayuda estatal que, en forma de contrato predoctoral FPU, me ha concedido el Ministerio de Educación y que ha sido imprescindible para poder llevar adelante esta investigación. Espero que el presente trabajo pueda recompensar mínimamente esa generosa contribución recibida.

Mi trabajo se ha beneficiado, además, de la ayuda de otros profesores, a los que manifiesto por esta vía mi profunda gratitud. Durante mi estancia de investigación en l'École Normale Supérieure de París, Laurence Badel (Panthéon Sorbonne), con gran entusiasmo por mi objeto de estudio, me mostró los caminos por los que podía discurrir mi investigación, en buena medida ya recorridos por ella para el ámbito francés. Del mismo modo debo mostrarle mi gratitud por integrarme en una red internacional de jóvenes historiadores de las relaciones internacionales, de la que es promotora, así como por acogerme en una segunda estancia de investigación, ya en su universidad. Junto a la profesora Badel, el otro gran apoyo académico francés me vino del profesor Jean-Marc Delaunay, quien mejor conoce las relaciones franco-españolas de finales del siglo XIX y buena parte del XX y cuya erudición me ha sido de enorme ayuda en el desarrollo de la tesis, tanto por sus escritos, como por las largas conversaciones que hemos mantenido en París. Por último, debo mencionar a Stanislas Jeannesson e Isabelle Dasque, que había sido profesora mía años atrás, en mi curso como alumno Erasmus en la Sorbona. En España, al profesor José Luis Neila le debo interesantes sugerencias pero también una gran confianza en las posibilidades de esta tesis; y al profesor José Antonio Montero, que compartiera conmigo su propia experiencia y tranquilizara a menudo mis miedos e incertidumbres.

En el ámbito puramente académico, me queda por referirme a los principales espacios en que he desarrollado este trabajo: archivos y bibliotecas. Especialmente agradable ha sido la labor en la Biblioteca Nacional de España y en la Bibliothèque Sainte-Geneviève de París. En cuanto a los archivos, las dificultades que no pocas veces presentan —falta de inventarios, desorden de la documentación, obstáculos a su reproducción, normas un tanto extravagantes y, al menos en apariencia, sin sentido...— suelen verse mitigadas las más de las veces, aunque no siempre, por la amabilidad y profesionalidad del personal que ahí trabaja. Quiero hacer una mención particular a la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. La directora de su Biblioteca y Archivo, Carmen Crespo, así como sus auxiliares, Margarita Muñoz y Aránzazu Álvarez, son el mejor ejemplo de profesionalidad y dedicación. Subir la escalinata del palacio de la antigua calle del Turco era para mí un enorme placer, no solamente estético, sino porque sabía que en el último piso me esperaba una maravillosa biblioteca y la amable atención de quienes hicieron lo posible

por facilitarme el trabajo, proporcionándome incluso aquellos fondos de su archivo aún sin inventariar y, por supuesto, sin desempolvar. Quede pues mi gratitud y mi reconocimiento hacia unas personas que dignifican cada día su profesión. No puedo dejar de referirme, en el mismo sentido, a M. Laurent Chevalier, encargado del Archivo del Senado de Francia, cuya meticulosa y atenta dedicación quiero agradecer desde aquí. Por último, en el frondoso bosque del Archivo General de la Administración —¡con el AGA hemos topado!— no habría podido alcanzar tantos objetivos si no hubiera sido por el auxilio del jefe de Sala, Emilio Rosillo, que Déu guardi per molts anys en aquest lloc!

En cierta ocasión, al iniciar este viaje, mi buena amiga la doctora Almudena Hernández, me confió, en advertencia, que cuando ella hizo su tesis había llegado a perder amigos, por no poder dedicarles todo el tiempo que una amistad requiere. Debo confesar que me asustó aquella posibilidad, de modo que me propuse que, fuera lo que fuera, no me ocurriera parecido. Seguramente estuve más ausente de lo que me hubiera gustado, pero al final del camino, no solamente creo poder decir con palabras divinas que «no he perdido a ninguno de los que me diste», sino que además, el propio desarrollo de la tesis me ha hecho encontrar personas maravillosas que se cuentan hoy entre mis amigos. Entre los de antaño, Lavinia Dragota y Raquel Correa, con quien tanto y tan bueno he vivido; los amigos parisinos, que hacen que cada visita o estancia en la ciudad del Sena sea aún más deliciosa: Aurore Bonnigal, Hakim Benbadra, Clara Iehl y Margaux Damain; Cécile Hupin, quien me ha enseñado lugares maravillosos de su querida Normandía; Amadeo Rey, quien perpetúa el arte de la conversación; los amigos alcazareños, que me acompañan desde que pisara tierra española: Carmen Campo, Mayte y Montse González, Cristina Alberca y Carlos Martínez, así como las hijas de Beatriz de Silva. Entre los de hogaño, Miquel Cañellas, de una sensibilidad conmovedora; e Irene Pérez y Santiago López, cuya amistad empecé a cultivar en un otoño turbulento en el Colegio de España de París. Precisamente a Santiago, también doctorando contemporaneísta, debo agradecerle que me hiciera saber el paradero de uno de los fondos archivísticos centrales de esta tesis, y que difícilmente habría localizado en un archivo que esconde, más que alberga, la documentación. A todos ellos, mi gratitud sin reserva, pues, como dejó escrito Voltaire, «toutes les grandeurs de ce monde ne valent pas un bon ami».

No puedo no mencionar a un grupo de vascos —bilbaínos para más señas— a los que descubrí cuando el castellano aún era para mí un idioma extranjero, que me enseñaron no poco de esta lengua, y que han puesto deliciosa banda sonora a muchos ratos de trabajo para esta tesis.

Por último, pero en realidad debería haber empezado con ellos, mi mayor agradecimiento se dirige hacia mis padres y mi hermana, quienes han aceptado con inmenso amor y comprensión mis largas ausencias en estos cinco años. Todo lo conseguido hasta aquí no habría sido posible sin la dedicación y esfuerzo de mis padres, si no me hubieran educado como lo hicieron, en el respeto, la responsabilidad, el sentido del deber, la constancia y el trabajo, y si un buen día no hubieran decidido coger un par de maletas y marcharse al otro lado del continente, en busca de una vida mejor. Por todo ello, mi reconocimiento y gratitud hacia ellos estarán siempre vivos. En una de las más bellas definiciones de la amistad que conozco, Sabina dice que «cuando estalle la guerra, estaré en las trincheras contigo». Con el paso de los años, he comprendido que, fuera lo que fuese, mi madre es la persona que compartirá conmigo cualquier trinchera. No es poco aprendizaje. Mi último —y constante— pensamiento es para mi hermana, cuya llegada estuve esperando desde que tengo uso de razón. Su cariño es un pilar fundamental en mi vida y su sola presencia basta para la felicidad.

# ÍNDICE

RESUMEN .....	11
ABSTRACT .....	13
RÉSUMÉ .....	15
INTRODUCCIÓN .....	17
Objeto de estudio y planteamientos iniciales. ....	17
Marco cronológico. ....	20
Estado de la cuestión. ....	20
España. ....	23
Francia. ....	31
Objetivos. ....	36
Hipótesis de partida. ....	37
Metodología. ....	40
Estado de las fuentes. ....	43
Estructura de la tesis. ....	47
 1. PROFESIONALIZAR Y DEMOCRATIZAR LA DIPLOMACIA: FORMACIÓN Y SELECCIÓN DE LOS AGENTES DEL SERVICIO EXTERIOR. ....	51
1. 1. El Instituto Diplomático y Consular: orígenes de una institución. ....	52
1. 2. L'École Libre des Sciences Politiques y el Instituto Diplomático y Consular: dos instituciones con un peso desigual en sus respectivas sociedades. ....	60
1. 2. 1. Medios económicos: subvención pública vs patrimonio privado. ....	61
1. 2. 2. Diferente relevancia en la formación de los cuadros diplomáticos. ....	66
1. 2. 3. Objetivos más altos: superar el estatus modesto del Instituto. ....	73
1. 3. Proyectos de especialización del Instituto Diplomático y Consular. ....	86
1. 3. 1. Una biblioteca atenta a los derroteros de la modernidad. ....	86
1. 3. 2. Especial atención a la Gran Guerra. ....	91
1. 4. Calle Marqués de Cubas, 13 y 27, Rue Saint-Guillaume: dos ordenamientos académicos similares. ....	97
1. 4. 1. Planes de estudio. ....	97
1. 4. 2. El Derecho internacional y la Historia diplomática, pilares de la formación. ....	106
1. 4. 2. 1. El Derecho internacional. ....	106
1. 4. 2. 2. La Historia diplomática. ....	111
1. 4. 3. Enseñanzas prácticas. ....	120
1. 4. 4. Claustro de profesores del Instituto: una aproximación prosopográfica. ....	125
1. 4. 5. El Instituto Diplomático y Consular: un destino unido al del régimen que lo creó. ....	130

1. 5. Sistemas de selección: democratizando la carrera... <i>ma non troppo</i> . . . . .	134
1. 5. 1. Características y evolución de los sistemas de acceso. . . . .	134
1. 5. 1. 1. Francia. . . . .	135
1. 5. 1. 2. España. . . . .	143
1. 5. 2. La carrera diplomática, ¿dominio de una élite social y económica?. . . . .	148

## 2. LOS PARLAMENTOS SE INTERESAN POR LA DIPLOMACIA. UNA EVOLUCIÓN A DOS VELOCIDADES. . . . . 161

2. 1. Hacia un control parlamentario de la política exterior. . . . .	164
2. 1. 1. El Parlamento de la Restauración: órgano fiscalizador de la acción gubernamental. . . . .	164
2. 1. 2. Vías para ejercer el control parlamentario. . . . .	167
2. 1. 3. El lento e incierto camino hacia el control parlamentario de la política exterior. El secreto diplomático. . . . .	172
2. 2. ¿Qué preocupa a Sus Señorías de la política internacional?. . . . .	197
2. 2. 1. Marruecos. . . . .	197
2. 2. 2. América. . . . .	201
2. 2. 3. Oriente. . . . .	203
2. 3. Modernizar una maquinaria desprestigiada. . . . .	204
2. 3. 1. Retrato robot de la carrera: los cónsules, el ojito derecho de Sus Señorías. . . . .	205
2. 3. 2. «Comercializar el Ministerio de Estado». . . . .	213
2. 3. 3. La Conferencia parlamentaria internacional del Comercio: un foro donde a España se la esperó, pero apenas estuvo. . . . .	223
2. 4. Francia: de la fiscalización a la acción diplomática parlamentaria. . . . .	230
2. 4. 1. El Parlamento francés: una activa labor de fiscalización. . . . .	230
2. 4. 2. Fiscalizar la acción exterior del Gobierno: los debates presupuestarios. . . . .	233
2. 4. 3. La Commission des Affaires Étrangères: más allá del control al Gobierno, una incipiente diplomacia parlamentaria. . . . .	237
2. 4. 4. Pinceladas para un retrato del aparato diplomático francés. . . . .	256

## 3. ESPECIALIZACIÓN Y EXTENSIÓN DE LA DIPLOMACIA: ESTRUCTURAS Y ACTORES. . . . . 259

3. 1. El Quai d'Orsay y el Palacio de Santa Cruz: evolución y adaptación. . . . .	260
3. 1. 1. Las reformas del Quai d'Orsay. . . . .	260
3. 1. 2. El Palacio de Santa Cruz: una adaptación condicionada. . . . .	263
3. 1. 2. 1. El organigrama del Ministerio de Estado. . . . .	263
3. 1. 2. 2. Nacimiento de la diplomacia cultural. . . . .	267
3. 1. 2. 3. La dictadura de Primo de Rivera: tiempos complicados para el Ministerio de Estado. . . . .	275



3. 2. La diplomacia económica antes y después de la Gran Guerra. ....	278
3. 2. 1. Lenta reacción a una nueva realidad: el Quai d'Orsay pierde terreno. ...	279
3. 2. 2. Los intentos del Quai d'Orsay de recuperar el poder perdido. ....	289
3. 2. 3. Nuevos campos para los servicios diplomáticos españoles: la expansión comercial. ....	296
3. 2. 4. Medios para el desarrollo de la promoción comercial española. ....	302
3. 2. 4. 1. Museo Comercial. ....	302
3. 2. 4. 2. Viajantes de Comercio. ....	303
3. 2. 4. 3. Publicaciones del Centro de Información Comercial. ....	304
3. 2. 5. Limitaciones y deficiencias. ....	310
3. 2. 6. Nuevos actores: el monopolio del Ministerio de Estado se resquebraja. ....	312
3. 2. 7. Los agentes de la expansión comercial en el extranjero. ....	324
3. 2. 7. 1. Los cónsules y agentes diplomáticos, principales agentes comerciales. ....	324
3. 2. 7. 2. Otros agentes comerciales. Proyectos y ensayos. ....	328
3. 2. 7. 3. Los agregados comerciales del Ministerio de Estado. ....	331
3. 2. 7. 4. Opiniones encontradas. ....	336
3. 3. Las representaciones diplomática y consular: ¿una red a la altura de los objetivos de política exterior? ....	341
3. 3. 1. Representación diplomática de España. ....	344
3. 3. 2. Representación diplomática de Francia. ....	358
3. 3. 3. Representación consular de España. ....	363
3. 3. 4. Representación consular de Francia. ....	378

#### 4. VINO NUEVO EN ODRES VIEJOS: LAS DIPLOMACIAS NACIONALES FRENTE AL MULTILATERALISMO. .... 384

4. 1. La Sociedad de Naciones, una organización anhelada por el pueblo. ....	387
4. 1. 1. Francia: un movimiento que se abre camino con dificultad. ....	387
4. 1. 2. La opinión pública, un actor en busca de papel. ....	388
4. 1. 3. España: de la esperanza a la desilusión. ....	392
4. 2. Un nuevo orden internacional. ....	399
4. 2. 1. España, inserta en las nuevas coordenadas internacionales. ....	399
4. 2. 2. ¿Innovar la diplomacia francesa? <i>C'est pas évident...</i> ....	402
4. 3. La SDN y la soberanía nacional: un complejo juego de equilibrio. ....	405
4. 3. 1. Las limitaciones a la soberanía nacional: negadas por unos, deseadas por otros, sobrellevadas por la mayoría. ....	405
4. 3. 2. Ante todo, ¡no un supra-Estado! ....	411
4. 3. 3. ¿Un cuerpo internacional de funcionarios? ....	415
4. 3. 3. 1. Representantes en el Consejo y delegados en la Asamblea. ...	416
4. 3. 3. 2. Una Secretaría internacional. ....	428

4. 4. Toma de posiciones sobre la Sociedad de Naciones y sus implicaciones. ....	436
4. 4. 1. Un proyecto excluyente dominado por las grandes potencias. ....	436
4. 4. 2. Un noble ideal insoslayable. ....	438
4. 4. 3. Hacia la paz por la cooperación internacional. ....	441
4. 4. 4. Garantía de integridad territorial para una pequeña potencia. ....	444
4. 5. La Oficina Española de la Sociedad de Naciones y el Service français de la Société des Nations. ....	445
CONCLUSIONES. ....	449
CONCLUSIONS [VERSION FRANÇAISE]. ....	463
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA. ....	477
ANEXOS. ....	506
ÍNDICE DE CUADROS, MAPAS, GRÁFICAS E ILUSTRACIONES. ....	531

## RESUMEN

### MUNDO NUEVO, ¿DIPLOMACIA NUEVA?

#### LA INFLUENCIA DE LA GRAN GUERRA EN LAS PRÁCTICAS DIPLOMÁTICAS DEL REINADO DE ALFONSO XIII. UN ESTUDIO COMPARADO CON LA DIPLOMACIA FRANCESA

Estando dominada la política exterior española de la primera parte del siglo XX por su regreso a la arena internacional, por la búsqueda de un nuevo lugar en el mundo y la redefinición de sus objetivos internacionales, nos interesamos aquí por conocer mejor los medios con que encaró la diplomacia española esos retos y la manera en que se adaptó al ámbito en el que tuvo que desarrollar su acción; nos preguntamos, en definitiva, por la evolución de unas prácticas diplomáticas incardinadas en un mundo —el de finales del siglo XIX y principios del XX— que cambió a un ritmo frenético, con avances vertiginosos en todos los ámbitos de la vida humana.

La tesis analiza, desde un enfoque evolutivo, los procesos de profesionalización, democratización, especialización y extensión de la diplomacia española a lo largo del reinado de Alfonso XIII. En concreto, abordamos el análisis de la formación y sistemas de selección de los cuadros funcionariales; de la apertura social de la carrera diplomática; del creciente interés del Parlamento por la política internacional y por las cuestiones diplomáticas, a través de su función fiscalizadora de la acción gubernamental; la especialización de la diplomacia, con especial atención a la entrada del ámbito económico y comercial en su campo de trabajo y la problemática que supone de cara a la unidad de acción; la evolución de la red diplomática y consular; y finalmente, el análisis de la actitud del mundo diplomático, político e intelectual ante el multilateralismo representado por la Sociedad de Naciones.

Todo ello con el objetivo de evaluar la adaptación de la diplomacia española a una realidad internacional cambiante y su inserción en un modelo general que la historiografía ha identificado en los procesos de modernización de las diplomacias nacionales en el periodo que nos ocupa. Dado el papel central que la historiografía ha asignado a la Gran Guerra en la evolución de las prácticas diplomáticas, hasta el punto de considerarla la generadora de una *nueva diplomacia*, y habida cuenta de la neutralidad de España en el conflicto mundial, la tesis presta especial atención a la influencia que pudieron ejercer en la diplomacia española los cambios producidos por la Guerra del 14.

Como principal recurso metodológico, se ha optado por el estudio comparado de todos los elementos mencionados con la diplomacia francesa, tanto por serlo de un país beligerante — por oposición a la neutral España—, como por representar, en muchos aspectos aquí considerados, un país pionero y un modelo que otros Estados intentaron imitar. De esta manera, entendemos que es la metodología que mejor podía servir para los objetivos propuestos, tanto en lo relativo a la homologación española con las diplomacias más avanzadas en su modernización, como en lo relativo al impacto de la Primera Guerra Mundial.

Dos son las principales conclusiones que hemos extraído. Por un lado, el carácter evolutivo de nuestro estudio nos ha permitido matizar la influencia de la Primera Guerra Mundial en las prácticas diplomáticas del periodo, en la medida en que muchos de los procesos presentados como novedosos o revolucionarios pueden ser rastreados desde mucho tiempo atrás. De esta manera, la influencia de la guerra y de la posterior construcción de la paz habría radicado más bien en acelerar y profundizar aquellos procesos que en crear una diplomacia nueva. En cuanto al objetivo principal de nuestra investigación, y ahondando en la tesis de la no-excepcionalidad de la España contemporánea, el análisis comparado nos ha permitido afirmar que la diplomacia española no se mantuvo de espaldas a los cambios que fue conociendo el escenario internacional y que no presentó respuestas muy diferentes a las que hemos encontrado en el caso francés. Al contrario, hemos podido poner de manifiesto que emprendió —a veces con prontitud, otras de manera más tardía— unos procesos similares, logrando a lo largo del periodo un cierto grado de modernización y homologación con una diplomacia de su entorno, como la francesa.

## ABSTRACT

### NEW WORLD, NEW DIPLOMACY?

#### THE INFLUENCE OF THE GREAT WAR ON DIPLOMATIC PRACTICES OF ALFONSO XIII'S REIGN. A COMPARATIVE STUDY WITH FRENCH DIPLOMACY

The Spanish foreign policy of the first part of the twentieth century being dominated by its return to the international arena, the search for a new place in the world and the redefinition of its international objectives, we are interested here to know better the means with which Spanish diplomacy faced these challenges and the way in which it adapted itself to the field in which it had to develop its action; we ask ourselves, in short, about the evolution of diplomatic practices integrated in a world —that of the late nineteenth and early twentieth centuries— that changed at a frantic pace, with vertiginous advances in all areas of human life.

The thesis analyzes, from an evolutionary approach, the processes of professionalization, democratization, specialization and extension of Spanish diplomacy throughout the reign of Alfonso XIII. Specifically, we address the analysis of the academic training and selection systems of the diplomatic and consular agents; of the social opening of the diplomatic career; of Parliament's growing interest in international politics and diplomatic issues, through its oversight function of government action; the specialization of diplomacy, with special attention to the entry of the economic and commercial field in its sphere of work and the problems that it entails for the unity of foreign action; the evolution of the diplomatic and consular map; and finally, the analysis of the attitude of the diplomatic, political and intellectual world towards the multilateralism represented by the League of Nations.

All this with the objective of evaluating the adaptation of Spanish diplomacy to a changing international reality and its insertion in a general model that historiography has identified in the processes of modernization of national diplomacies in the period that concerns us. Given the central role that historiography has assigned to the Great War in the evolution of diplomatic practices, to the point of considering it the generator of a new diplomacy, and given the neutrality of Spain in the world conflict, the thesis lends special attention to the influence that the changes produced by the First World War could exert in the Spanish diplomacy.

As the main methodological resource, we have opted for the comparative study of all the elements mentioned with French diplomacy, both for being a belligerent country —as opposed to neutral Spain—, as for representing, in many aspects considered here, a pioneer country and a model that other states tried to imitate. In this way, we understand that it is the methodology that could best serve our objectives, both in relation to Spanish homologation with the most advanced diplomacies in its modernization, and in relation to the impact of the First World War.

Two are the main conclusions we have drawn. On the one hand, the evolutionary nature of our study has allowed us to clarify the influence of the First World War on the diplomatic practices of the period, to the extent that many of the processes presented as novel or revolutionary can be traced for a long time ago. In this way, the influence of war and the subsequent construction of peace would have been rather to accelerate and deepen those processes than to create a new diplomacy. Regarding the main objective of our research, and delving into the thesis of the non-exceptionality of contemporary Spain, the comparative analysis has allowed us to affirm that Spanish diplomacy did not keep its back to the changes that the international scene was known, and that it did not present very different answers from those we have found in the French case. On the contrary, we have been able to show that it undertook —sometimes promptly, other times later— similar processes, achieving over the period a certain degree of modernization and homologation with a diplomacy of his surroundings, such as the French one.

## RÉSUMÉ

### MONDE NOUVEAU, DIPLOMATIE NOUVELLE ?

#### L'INFLUENCE DE LA GRANDE GUERRE DANS LES PRATIQUES DIPLOMATIQUES DU RÈGNE D'ALPHONSE XIII. UNE ÉTUDE COMPARÉE AVEC LA DIPLOMATIE FRANÇAISE

La politique étrangère espagnole de la première partie du XXe siècle étant dominée par son retour sur la scène internationale, la recherche d'une nouvelle place dans le monde et la redéfinition de ses objectifs internationaux, nous nous sommes intéressés ici à mieux connaître les moyens avec lesquels la diplomatie espagnole a confronté ces défis et la manière dont elle s'est adaptée au domaine dans lequel elle devait développer son action ; nous nous interrogeons, en définitive, sur l'évolution des pratiques diplomatiques incardinées dans un monde — celui de la fin du XIXe siècle et celui du début du XXe siècle — qui a changé à un rythme effréné, avec des avancées vertigineuses dans tous les domaines de la vie humaine.

La thèse analyse, à partir d'une approche évolutive, les processus de professionnalisation, de démocratisation, de spécialisation et d'extension de la diplomatie espagnole tout au long du règne d'Alphonse XIII. Plus précisément, nous abordons l'analyse des systèmes de formation et de sélection des fonctionnaires ; de l'ouverture sociale de la carrière diplomatique ; de l'intérêt croissant du Parlement pour la politique internationale et les questions diplomatiques, à travers sa fonction de fiscalisation de l'action gouvernementale ; la spécialisation de la diplomatie, en accordant une attention particulière à l'entrée du domaine économique et commercial dans son champ d'activité et la problématique que cela entraîne pour l'unité d'action ; l'évolution du réseau diplomatique et consulaire ; et enfin, l'analyse de l'attitude du monde diplomatique, politique et intellectuel à l'égard du multilatéralisme représenté par la Société des Nations.

Tout cela dans le but d'évaluer l'adaptation de la diplomatie espagnole à une réalité internationale en mutation et son insertion dans un modèle général que l'historiographie a identifié dans les processus de modernisation des diplomaties nationales de la période qui nous concerne. Compte tenu du rôle central que l'historiographie a attribué à la Grande Guerre dans l'évolution des pratiques diplomatiques, au point de la considérer comme génératrice d'une nouvelle diplomatie, et de la neutralité de l'Espagne dans le conflit mondial, la thèse accorde une

attention particulière à l'influence que les changements produits par la guerre des 14 auraient pu exercer dans la diplomatie espagnole.

En tant que principale ressource méthodologique, nous avons opté pour l'étude comparative de tous les éléments mentionnés avec la diplomatie française, à la fois en tant que pays belligérant — par opposition à l'Espagne neutre —, ainsi que pour représenter, à de nombreux égards ici considérés, un pays pionnier et un modèle que d'autres États ont essayé d'imiter. De cette manière, nous comprenons que c'est la méthodologie qui pourrait le mieux servir les objectifs proposés, à la fois en ce qui concerne l'homologation de la diplomatie espagnole avec les plus avancées dans sa modernisation, et en ce qui concerne l'impact de la Première Guerre mondiale.

Deux sont les principales conclusions que nous avons tirées. D'une part, le caractère évolutif de notre étude nous a permis de nuancer l'influence de la Première Guerre mondiale sur les pratiques diplomatiques de l'époque, dans la mesure où nombreux processus présentés comme nouveaux ou révolutionnaires peuvent être retracés dans les années antérieures. De la sorte, l'influence de la guerre et de la construction de la paix qui aurait suivi aurait été plutôt d'accélérer et d'approfondir ces processus que de créer une nouvelle diplomatie. En ce qui concerne l'objectif principal de notre recherche, et approfondissant dans la thèse de la non-exceptionnalité de l'Espagne contemporaine, l'analyse comparative nous a permis d'affirmer que la diplomatie espagnole ne s'est pas maintenue à l'écart des mutations de la scène internationale et qu'elle n'a pas présenté des réponses très différentes à celles que nous avons trouvées dans le cas français. Au contraire, nous avons pu montrer qu'elle avait entrepris — parfois avec promptitude, d'autres fois de manière plus tardive — des processus similaires, parvenant au cours de la période à atteindre un certain degré de modernisation et d'homologation avec une diplomatie de son environnement, telle que la française.



## INTRODUCCIÓN

### Objeto de estudio y planteamientos iniciales

La renovación del estudio de la historia de las relaciones internacionales, iniciada por Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle en los años 50 y 60 del siglo pasado<sup>1</sup>, aunque anticipada por el primero ya en el periodo de entreguerras, ha conocido un largo desarrollo hasta nuestros días. Contestado el método sobre el que se apoyaba la antigua historia diplomática, que debía ahora abrirse generosamente a los factores geográficos, demográficos, económicos, financieros, a los sentimientos nacionales o los pacifistas, la acción del Estado se ha mantenido, sin embargo, en el centro de los estudios de las relaciones internacionales.<sup>2</sup> Como subraya M<sup>a</sup> Dolores Elizalde, a pesar de que «la complejidad y la riqueza de las relaciones internacionales sobrepasa con creces el ámbito de las relaciones entre estados, que los contactos e intercambios entre pueblos se pueden desarrollar a través de cauces ajenos a la diplomacia formal y oficial, y que todos ellos han de tenerse en cuenta para una correcta interpretación de la vida internacional», el hilo conductor de las relaciones entre potencias sigue siendo la diplomacia.<sup>3</sup>

De esta manera, un nuevo giro operado en los últimos años en esta constante evolución de la disciplina, inspirado por lo que Robert Frank ha querido ver como «sensibilidad *duroselliana*»<sup>4</sup>, nos estaría colocando en cierta medida ante un regreso de la historia diplomática, «une histoire renouvelée qui, n'ayant plus rien à voir avec la discipline traditionnelle, prend plutôt

---

<sup>1</sup> Pierre RENOUVIN y Jean-Baptiste DUROSELLE: *Introduction à l'histoire des relations internationales*, París, Colin, 1964.

<sup>2</sup> Robert FRANK: «Chapitre 1. L'historiographie des relations internationales : des "écoles" nationales», en Robert FRANK (ed.): *Pour l'histoire des relations internationales*, París, Presses Universitaires de France, 2012, pp. 5-40, pp. 7-13.

<sup>3</sup> M<sup>a</sup> Dolores ELIZALDE PÉREZ-GRUESO: «Diplomacia y diplomáticos en el estudio actual de las relaciones internacionales», en *Historia Contemporánea*, N<sup>o</sup> 15, 1996, pp. 31-52, p. 32.

<sup>4</sup> A Duroselle le debería la «escuela francesa» la atención por todo lo que tiene que ver con el *decision making process* —el análisis de los aparatos diplomáticos, de las administraciones, de los mecanismos...—, que durante mucho tiempo había sido menospreciado. Cf. Robert FRANK: «Chapitre 1...», pp. 14-15.

la forme d'une "histoire socioculturelle de la diplomatie", c'est-à-dire, si l'on ose dire, d'une histoire non diplomatique de la diplomatie».<sup>5</sup>

El presente trabajo de investigación, al constituir un estudio acerca de las prácticas diplomáticas españolas en el primer tercio del siglo XX, se inscribe plenamente en esta corriente por la que discurre actualmente una parte de la historiografía de las relaciones internacionales. Consideramos, en efecto, que la explicación y comprensión de la política exterior de un Estado no puede ser eximida ni de la descripción y análisis de los medios materiales y humanos que han hecho posible su ejecución —lo que Jean-Claude Allain ha denominado acertadamente como la «logística de la diplomacia»<sup>6</sup>—, ni del estudio, de una manera general, de la respuesta que las maquinarias diplomáticas fueron dando a los cambios conocidos por la realidad internacional y que, a su vez, determinaron la manera en que los Estados afrontaron su acción en el escenario internacional. Tanto menos cuanto, como bien lo subraya la profesora Elizalde, la diplomacia es una profesión que va cambiando con el paso del tiempo, de modo que no es suficiente un conocimiento genérico de sus estructuras y formas, cuya aplicación a los diferentes periodos supondría un importante error.<sup>7</sup>

Estando dominada la política exterior española de la primera parte del siglo XX por su regreso a la arena internacional, por la búsqueda de un nuevo lugar en el mundo y la redefinición de sus objetivos internacionales<sup>8</sup>, nos interesamos aquí por conocer mejor los medios con que encaró la diplomacia española esos retos y la manera en que se adaptó al ámbito en el que tuvo que desarrollar su acción; en definitiva, nos preguntamos por la evolución de unas prácticas diplomáticas incardinadas en un mundo —el de finales del siglo XIX y principios del XX— que cambió a un ritmo frenético, con avances vertiginosos en todos los ámbitos de la vida humana, como ha puesto de manifiesto magistralmente Philipp Blom.<sup>9</sup>

---

<sup>5</sup> Robert FRANK: «Chapitre 1...», p. 26.

<sup>6</sup> Jean-Claude ALLAIN, con la colaboración de Laurence Badel: «Chapitre 21. L'appareil diplomatique», en Robert FRANK (ed.): *Pour l'histoire...*, pp. 475-510, p. 476.

<sup>7</sup> M<sup>a</sup> Dolores ELIZALDE PÉREZ-GRUESO: «Diplomacia y diplomáticos...», p. 37. Sobre las tendencias recientes de la «nueva historia diplomática» y, en particular, sobre el renovado interés por los agentes formales e informales de la diplomacia, véase la revisión crítica de Carlos SANZ DÍAZ: «Agentes, redes y culturas. Senderos de renovación de la historia diplomática», en Pilar FOLGUERA et al. (coords.): *Pensar con la Historia desde el siglo XXI. XII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2015, pp. 687-706.

<sup>8</sup> José Antonio MONTERO JIMÉNEZ: «De la crisis de 1898 a la Primera Guerra Mundial (1898-1914). Una política exterior para el nuevo siglo», en José María BENEYTO y Juan Carlos PEREIRA (dirs.); Marta HERNÁNDEZ RUIZ (coord.): *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, vol. 1, Madrid, CEU Ediciones 2015, pp. 111-138.

<sup>9</sup> Philipp BLOM: *Años de vértigo. Cultura y cambio en Occidente, 1900-1914*, Barcelona, Anagrama, 2010. Para una visión sintética de los cambios a los que nos referimos, remitimos al primer capítulo —«Enero»— del libro de Antonio LÓPEZ VEGA: *1914, el año que cambió la historia*, Madrid, Taurus, 2014.

Nos interesa principalmente comprender la inserción de la diplomacia española en el modelo de transformaciones que ha identificado la historiografía en la adaptación de las maquinarias diplomáticas a los cambios que fueron conociendo las relaciones internacionales en el periodo señalado y que estaría definido por la tendencia a la profesionalización de la diplomacia, a su democratización y apertura social, a la especialización de sus agentes, a la extensión de las redes diplomáticas y consulares y, por último, por la irrupción del multilateralismo tras la Gran Guerra.<sup>10</sup>

En este modelo se reserva un lugar primordial a la Gran Guerra, considerada por la historiografía, en una interpretación ampliamente aceptada, como una fuerza revolucionaria por la extensión y profundidad de su impacto sobre la práctica de las relaciones internacionales y por el rechazo que catalizó hacia los modos y principios de la *vieja diplomacia* del siglo anterior, lo que habría dado lugar a una *nueva diplomacia* en los años 20.<sup>11</sup> Esta tesis tiene una implicación determinante sobre nuestro objeto de estudio, habida cuenta de la neutralidad española en la Primera Guerra Mundial. En efecto, el análisis de la inserción de la diplomacia española en el modelo general de adaptación de las diplomacias occidentales a la evolución de la realidad internacional deberá enfocarse desde esta problemática, buscando averiguar las implicaciones que pudieron tener las consecuencias de la guerra para la diplomacia de un país neutral como España.

Estimamos necesario, además de pertinente, como explicaremos más abajo, llevar a cabo este estudio confrontando la realidad española con la que presenta otro país de su entorno, escogiendo para tal ejercicio al que ha sido a menudo el modelo para otras diplomacias, desde su posición de pionero en muchos de los procesos de modernización diplomática. Nos referimos por supuesto a la vecina Francia.

---

<sup>10</sup> Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, Londres y Nueva York, Routledge, 2000; Ralph BLESSING: «A Changing Diplomatic World», en Gordon MARTEL (ed.): *A Companion to International History 1900-2001*, Oxford, Wiley, 2007, pp. 65-77; Mai'a CROSS: *The European Diplomatic Corps: Diplomats and International Cooperation from Westphalia to Maastricht*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007. Ángel BALLESTEROS: *Diplomacia y relaciones internacionales*, Madrid, MAE, 1995, pp. 177-190 y 207-226.

<sup>11</sup> «It was in the aftermath of World War I that European statesmen and society in general perceived *old diplomacy* — referring to the gilded age of the late nineteenth century— as no longer effective, and believed major changes were necessary to prevent future outbreaks on the scale of the Great War of 1914. As a result of this perceived failure and pointed blame, diplomacy after the war was labeled *new diplomacy*, and all of European society hoped that this newness would prevent such a war from ever happening again.» Mai'a CROSS: *The European Diplomatic Corps...*, p. 106. Véase también: Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy...*, pp. 136 y 168, y Antonio MORALES MOYA: «Relaciones internacionales y función diplomática en la Historia Contemporánea», en *Documentación Administrativa*, N° 205, 1985, pp. 9-50, pp. 29-34.

## Marco cronológico

Consideramos que ha de ser un marco cronológico amplio el que nos permita percibir de modo más fehaciente los cambios conocidos por la diplomacia, así como calibrar de manera adecuada el impacto real que pudo ejercer sobre ella la Primera Guerra Mundial. Es así el reinado personal de Alfonso XIII (1902-1931) el que nos delimita el espacio temporal sobre el que llevaremos a cabo nuestro análisis, si bien de manera puntual nos veremos obligados a retroceder algunos años para una mejor comprensión de los procesos estudiados.

Al elegir este lapso de tiempo asumimos que estos años suponen el periodo final del régimen de la Restauración, cerrándose una época y dando comienzo otra a partir del advenimiento de la II República, lo que afectó necesariamente a la diplomacia en la medida en que esta tuvo que adaptarse al nuevo régimen político y a las nuevas coordenadas por las que discurriría en adelante la política exterior. Pero hay otros elementos que nos invitan a enmarcar cronológicamente de este modo nuestra investigación: la Ley Orgánica de las Carreras Diplomática y Consular del año 1900, que determinó los parámetros de la diplomacia española de buena parte de este periodo; las profundas reformas llevadas a cabo hacia finales de la década de los 20 por el régimen primorriverista, incluyendo la fusión de las dos carreras en 1928; o el hecho de que en 1930, tras la dimisión de Primo de Rivera, se restablecía el Ministerio de Estado con el mismo carácter, facultades y atribuciones que había tenido con anterioridad a su supresión por el dictador. Por todo ello, nos parece que podremos cumplir de manera satisfactoria el objetivo de estudiar la diplomacia española de un lado y del otro de la Primera Guerra Mundial y al mismo tiempo, estaremos analizando los hábitos de la diplomacia de un periodo que presenta unos rasgos particulares con respecto a las etapas anterior y posterior.

## Estado de la cuestión

Como hemos dejado apuntado, la historiografía ha asignado a la Primera Guerra Mundial un papel determinante tanto en la evolución de las relaciones internacionales como en la de las prácticas diplomáticas, considerándola la fuerza creadora de una *nueva diplomacia* en claro antagonismo con la *vieja diplomacia* de la centuria anterior, que había sido una de las principales causas de la catástrofe mundial. Los propios contemporáneos se hicieron eco de estas ideas, como lo podemos ver en las obras de autores como E. H. Carr<sup>12</sup> o, sobre todo, Harold Nicolson<sup>13</sup>, ambas publicadas en 1939.

---

<sup>12</sup> Edward Hallett CARR: *The Twenty Years Crisis, 1919-1939: an Introduction to the Study of International Relations*, Londres, Macmillan, 1939.

<sup>13</sup> Harold NICOLSON: *Diplomacy*, Oxford University Press, 1939.

De esta manera, como resume la profesora Elizalde<sup>14</sup>, la Guerra del 14 habría supuesto un eje divisorio en la evolución de la diplomacia. Atrás quedaban unas prácticas arcaicas y obsoletas, basadas en el secreto de las negociaciones; prácticas conocidas y ejercidas por un grupo reducido de iniciados que operaban fundamentalmente desde la vieja Europa, centro de gravedad internacional, en cuyo seno las grandes potencias asumían la responsabilidad del mantenimiento de la paz, mediante el sistema conocido como «concierto europeo». En adelante, el mapa de actuación diplomática se ensancharía considerablemente, al igual que los ámbitos y materias de su acción, se multiplicarían los actores y los foros, las relaciones pasarían de un ámbito bilateral a uno multilateral y, sobre todo, se someterían al control democrático y al público conocimiento.

Sin embargo, en los últimos años, algunos autores han apuntado hacia una tímida contestación de esta tesis, queriendo inscribir los cambios debidos a la guerra en un proceso más largo de modernización de la diplomacia, que habría arrancado décadas atrás y que no se agotaría en los años 20, matizando de esta manera la concepción de una diplomacia nueva y distinta. Stanislas Jeannesson, uno de los historiadores franceses que más atención ha dedicado a estas cuestiones, explica la simbiosis entre los dos tipos de cambios:

«[...] il faut réagir et savoir s'adapter aux changements plus ou moins soudains qui, par suite du conflit, affectent le système international et donc le cadre dans lequel s'exerce la diplomatie : disparition de l'équilibre européen, des grands empires continentaux, nouvelles frontières et nouvelle carte diplomatique, etc. Il faut aussi tenir compte des évolutions qui s'inscrivent dans la longue durée, qui affectent en profondeur le métier de diplomate, la manière de concevoir les relations internationales, voire la définition même de la diplomatie. Celles-ci nécessitent, de la part des administrations, des capacités qui ne sont plus seulement d'adaptation, mais de renouvellement. De ce point de vue, la Grande Guerre constitue un tournant capital. De ces évolutions qui, bien au-delà des années de l'immédiat après-guerre, affectent l'ensemble de la diplomatie contemporaine, on peut en retenir trois : la généralisation du multilatéralisme ; l'extension du champ diplomatique à des domaines de plus en plus spécialisés ; la multiplication des acteurs, à tous les niveaux du processus diplomatique, y compris en dehors du cadre traditionnel de l'État.»<sup>15</sup>

Por su parte, Maïa Cross nos previene del peligro de ver en la diplomacia del periodo posterior a la guerra una *nueva diplomacia*, plenamente distinta de la que se ejercía antes de 1914, mostrando la tentación que ha tenido la historiografía de definir constantemente «nuevas diplomacias» a lo largo de la historia:

«Scarcely a time exists since the development of the modern state that a scholar has not described the period as one of “new diplomacy”. Mattingly attributes this to the seventeenth century; for Mangone, the late nineteenth century was a “new age of consultation”; Craig and Gilbert make reference to “new diplomacy” in their examination of the post-World War

---

<sup>14</sup> M<sup>a</sup> Dolores ELIZALDE PÉREZ-GRUESO: «Diplomacia y diplomáticos...», pp. 37-44.

<sup>15</sup> Stanislas JEANNESSON: *Jacques Seydoux, diplomate. 1870-1929*, París, PUPS, 2013, p. 131.

I period; and Hamilton and Langhorne label the post-World War II period as a new era of “total diplomacy”. Interestingly, none really contradict the choices of others in deciding the timing of new diplomacy. I contend this is largely because no one is wrong. However, it would be inaccurate to completely distinguish one period of diplomacy from another and to describe diplomatic developments as sharp breaks from past traditions. The evolution of diplomacy is seamless, yet every-changing. A diplomat from Renaissance Italy could slip into an embassy of today and recognize his profession.»<sup>16</sup>

Estas reflexiones se enmarcan en una corriente revisionista del carácter originario de la Gran Guerra que se extiende a otros campos, como el de la propia disciplina de las relaciones internacionales: frente a la teoría ampliamente aceptada de que esta disciplina nació como tal en 1919, fecha de la fundación de la primera cátedra, en Aberystwyth (Reino Unido), la historiografía más reciente está poniendo de manifiesto que desde principios del siglo XX, antes de la Primera Guerra Mundial, ya existía el estudio especializado —e incluso institucionalizado— en asuntos internacionales.<sup>17</sup>

En esta línea, no podemos desconocer tampoco las apreciaciones del profesor Jover Zamora sobre las relaciones internacionales del periodo que cubre los años finales del siglo XIX y los primeros del XX, identificando ya en la transición entre los dos siglos una serie de cambios en las formas diplomáticas, que estaban transformando la diplomacia clásica. Ahí arrancó, por un lado, la universalización de las relaciones internacionales al desbordarse el predominante marco europeo en que se habían desarrollado tradicionalmente, con la entrada en escena de los Estados Unidos y Japón, consumando con ello el «relevo en el protagonismo del poder mundial»; la idea de concierto europeo habría quedado así diluida. Y por otro lado, la propia mutación en la estructura de las relaciones internacionales, «que se manifiesta tanto en la revolución experimentada en sus fundamentos ideológicos y técnicos como en la aparición de un nuevo derecho internacional y de unas nuevas formas diplomáticas.» Una diplomacia aún fuertemente dominada por el secreto, cuya expresión más acabada era la nueva fórmula de la *entente* para los acuerdos de reparto, tenía que hacer frente a la mayor complejidad de las relaciones internacionales debido la creciente fuerza de unos poderes y actores que antes no formaban parte de su proceso de gestación, tales como los intereses económicos, partidos políticos, grupos de presión, intelectuales, organizaciones obreras etc. Una diplomacia que presentaba un ritmo nuevo, más inmediato e instantáneo; y que tenía que contar con la nueva realidad de la opinión pública «generada en una sociedad de masas». Se trataba, según el profesor Jover, de elementos

---

<sup>16</sup> Mai'a CROSS: *The European...*, p. 31. En la anterior cita de la autora (vid. cita 11), vimos cómo describía el origen de la idea de *nueva diplomacia*, ligado a la repulsa de unas prácticas que se consideraron causantes de la guerra.

<sup>17</sup> José Ricardo VILLANUEVA LIRA: «1919: ¿La fundación de la disciplina de Relaciones Internacionales?», en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N° 125, 2016, pp. 11-34; Robert VITALIS: «Birth of a discipline», en David LONG y Brian SCHMIDT (eds.): *Imperialism and Internationalism in the Discipline of International Relations*, Nueva York, State University of New York Press, 2005, pp. 159-182.

novedosos que fueron configurando un nuevo estilo diplomático en esos años de bisagra intersecular.<sup>18</sup>

### *España*

Adentrándonos en el análisis del estado de la cuestión en lo relativo a las diplomacias española y francesa, tenemos que comenzar poniendo de manifiesto una acusada escasez de trabajos relativos a la evolución y transformación de las prácticas diplomáticas españolas en el primer tercio del siglo XX. Lo cual, como hemos dejado dicho, empobrece necesariamente los estudios que se llevaran a cabo sobre la política exterior de aquel periodo, en la medida en que el conocimiento de la máquina burocrática del Estado, y más concretamente, de la diplomacia, aparece como ineludible para dimensionar y comprender la actuación estatal. Hace ya varios años, Manuel Espadas Burgos afirmaba que

«[...] no contamos en España con un estudio adecuado del cuerpo funcional de los diplomáticos, de su formación y, en general, de lo que en Francia se llama por antonomasia *la carrière*, tampoco objeto de demasiada atención, o como observaba Duroselle, más que “mal connue”, “méconnue”, es decir menospreciada, quizá procedente de ese desconocimiento o ese desdén del carácter elitista de la carrera y del propio estereotipo del diplomático como hombre de mundo, superficial y presuntuoso.»<sup>19</sup>

Mientras que la segunda parte de la afirmación no podría ya sostenerse, dada la atención que un buen puñado de historiadores franceses, pero también provenientes del mundo anglosajón, han dedicado a *la carrière* en los últimos años y las numerosas e interesantes publicaciones que han resultado, las apreciaciones del autor sobre la historiografía española apenas pueden ser matizadas. Lo cual es aún más acusado en lo que respecta a nuestro periodo de estudio: el ámbito de la administración exterior y de los agentes diplomáticos sigue siendo en España «una de las grandes lagunas historiográficas en el estudio de la política exterior del reinado [de Alfonso XIII]», como destaca José Luis Neila.<sup>20</sup>

En los años 80, en torno a la reforma de la carrera diplomática planteada por el gobierno socialista de Felipe González y encargada al ministro de Asuntos Exteriores Francisco Fernández Ordóñez en julio de 1985, se publicaron algunos trabajos que analizaban, sobre periodos amplios, pero con profundidad y concreción variables, el pasado de aquella, casi siempre con el objetivo de

---

<sup>18</sup> José María JOVER ZAMORA: «Después del 98. Horizonte internacional de la España de Alfonso XIII», en Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII. El estado y la política (1902-1931)*, vol. 1, *De los comienzos del reinado a los problemas de la posguerra 1902-1922*, Madrid, Espasa Calpe, 1995, pp. XXV-LXXI.

<sup>19</sup> Manuel ESPADAS BURGOS: «Los actores de las relaciones internacionales: una perspectiva historiográfica española», en *Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne*, N° 28-29, 1999, pp. 23-34, 31.

<sup>20</sup> José Luis NEILA HERNÁNDEZ: *Regeneracionismo y política exterior en el reinado de Alfonso XIII (1902-1931)*, Madrid, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, 2002, p. 48.

proponer líneas de trabajo para su renovación en el futuro inmediato. Así, Antonio Morales Moya<sup>21</sup> realizó un amplio estudio centrado en la historia contemporánea, en que buscaba perfilar al diplomático, su profesión y su incidencia sobre la política exterior, analizando algunas de las modificaciones que sufrieron aquellos parámetros. Los cambios de los años siguientes a la Primera Guerra Mundial y las posturas de los diplomáticos, son examinados a partir de fuentes de los países aliados, sin introducir ninguna referencia a lo que pudiera haber ocurrido en España en ese sentido. Por su parte, Miguel Ángel Ochoa Brun<sup>22</sup> centró su estudio en la Escuela Diplomática y sobre todo en la situación de la formación y selección de los diplomáticos de los primeros años de la restaurada democracia. Finalmente, Blanca Lozano<sup>23</sup> hacía un recorrido por la historia de la organización y reglamentación de la carrera, focalizado en el caso español, pero introduciendo algunos elementos de comparación con otros países como Gran Bretaña, Francia, EEUU, Brasil...

Con el mismo carácter genérico, como corresponde a un capítulo preliminar, realizó, algunos años más tarde, Rocío Valdivielso del Real un recorrido por los principales hitos de la historia de la carrera diplomática en España, antes de centrarse en el periodo de su tesis, que abarca desde el final de la Guerra Civil hasta 1990.<sup>24</sup> También en formato de contextualización para el desarrollo de la tesis —por lo tanto, de manera necesariamente somera—, pero atendiendo la caracterización de la carrera diplomática en los años posteriores a la Gran Guerra, encontramos una aproximación a nuestro tema en la tesis doctoral de Juan Carlos Pereira<sup>25</sup>, en que nos ofrece algunas pistas de gran interés para seguir profundizando en el tema.

Por otro lado, hay que hacer referencia a un artículo de Ángel Martínez de Velasco<sup>26</sup> que supone el intento más amplio de estudiar las reformas emprendidas por Primo de Rivera sobre la maquinaria diplomática, emprendidas en la década posterior a la finalización de la Guerra del 14, logrando mostrar con claridad el impacto del impulso modernizador y racionalizador del marqués de Estella sobre esta parte de la Administración. Ahora bien, el hecho de que junto a la documentación normativa y varios informes, sólo basara su estudio en algún libro de memorias

---

<sup>21</sup> Antonio MORALES MOYA: «Relaciones internacionales y función diplomática en la Historia Contemporánea», en *Documentación Administrativa*, N° 205, 1985, pp. 9-50.

<sup>22</sup> Miguel Ángel OCHOA BRUN: «Selección y perfeccionamiento del personal de la carrera diplomática», en *Documentación Administrativa*, N° 205, 1985, pp. 179-193.

<sup>23</sup> Blanca LOZANO: «Pasado, presente y futuro de la carrera diplomática», en *Documentación Administrativa*, N° 210-211, 1987, pp. 307-342.

<sup>24</sup> Rocío VALDIVIELSO DEL REAL: *La carrera diplomática en España. Evolución de un cuerpo de élite, 1939-1990*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1993 (dir. Mariano Baena del Alcázar).

<sup>25</sup> Juan Carlos PEREIRA CASTAÑARES: *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1985 (dir. José Urbano Martínez Carreras).

<sup>26</sup> Ángel MARTÍNEZ DE VELASCO FARINÓS: «La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera», en *Revista Internacional de Sociología*, N° 35, 1980, pp. 409-442.



de diplomáticos, le lleva a seguir sosteniendo algunos tópicos sobre la diplomacia de aquel periodo. Consideramos por lo tanto que, a pesar de las dificultades de acceso a la documentación, como veremos enseguida, para el ejercicio de caracterizar el cuerpo diplomático español podemos ir más allá del manoseado informe de Francisco Agramonte<sup>27</sup>, primer subsecretario del Ministerio de Estado en el periodo republicano, del que han echado mano —sin duda por su vehemencia y la expresividad de sus términos— tanto este autor como otros que se han acercado al tema, entre los que destaca Isidoro Sepúlveda, autor de un artículo acerca del papel desempeñado por los diplomáticos y cónsules españoles en las repúblicas iberoamericanas en el desarrollo de las relaciones de España con aquellos países.<sup>28</sup>

Cabe destacar igualmente, en la medida en que se centra en el periodo que nos ocupa y atiende cuestiones genuinas del mismo, el capítulo introductorio que, a modo de antecedentes históricos, figura en la obra que Luis Eugenio Togores y José Luis Neila dedicaron a la Escuela Diplomática.<sup>29</sup> En él ofrecen una visión general del Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras Diplomática y Consular y Centro de Estudios Marroquíes, que data de 1911, visto como el centro de estudios superiores creado para la formación de los futuros agentes diplomáticos y consulares y funcionarios del Protectorado, en el espíritu del regeneracionismo de aquellos años. Sus autores ofrecen un recorrido por la vida de este centro y las sucesivas reformas que ha conocido, exponen los planes de estudios, apuntando los cambios que estos han experimentado; sin embargo no entran —dado que no se trata del cuerpo del libro, sino tan sólo de un capítulo de antecedentes— en un análisis profundo de la formación que dispensaba, de las implicaciones que tuvo o pudo haber tenido este centro en la estructura de la diplomacia, de las relaciones con el Ministerio de Estado, que sólo dejan apuntadas; y asientan su aproximación tan solo sobre la documentación albergada en el Ministerio de Asuntos Exteriores, sin contar con la que custodia la Real Academia de Jurisprudencia, bajo cuyo patronazgo se situó al Instituto Diplomático y Consular.

Más recientemente, contamos con la tesis doctoral de Óscar Javier Sánchez Sanz<sup>30</sup>, que supone el esfuerzo más amplio por perfilar los rasgos definitorios de la máquina diplomática

---

<sup>27</sup> Que bajo el título «Bases para una reforma del cuerpo diplomático español» envió Agramonte a Primo de Rivera desde la Embajada en Berlín en marzo de 1927, Archivo Histórico Nacional (AHN), Presidencia del Gobierno, leg. 323. Igualmente se ha abusado de sus memorias como fuente principal para caracterizar la carrera diplomática del reinado alfonsoino: Francisco AGRAMONTE: *El frac a veces aprieta*, Madrid, Aguilar, 1957.

<sup>28</sup> Isidoro SEPÚLVEDA MUÑOZ: «Diplomáticos y cónsules españoles de América, 1892-1936», en *Espacio, Tiempo y Forma*, serie V, Hª Contemporánea, t. V, 1992, pp. 397-412.

<sup>29</sup> Luis Eugenio TOGORES y José Luis NEILA: *La Escuela Diplomática: cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992)*, Madrid, Escuela Diplomática, 1993. Recientemente se ha ampliado el estudio al último periodo: Luis Eugenio TOGORES y Juan Carlos JIMÉNEZ: *La Escuela Diplomática: setenta y cinco años de servicio al Estado. Los últimos veinticinco años (1992-2017)*, Madrid, MAEC, 2018.

<sup>30</sup> Óscar Javier SÁNCHEZ SANZ: *Diplomacia y política exterior. España, 1890-1914*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2004 (dir. Rosario de la Torre).

española de finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Sin embargo, al agotar su marco cronológico en 1914, no atiende los cambios sufridos por aquella en los años 20 e impide, por lo tanto, valorar el impacto de la Gran Guerra. Igualmente, hay toda una serie de cuestiones que son tratadas tan sólo desde algunas perspectivas. Es el caso de la formación, abordada en un capítulo que, sin embargo, no entra a analizar las materias enseñadas en la carrera de Derecho, ni tampoco la visión que se les ofrecía a los futuros aspirantes a las carreras diplomática y consular acerca del Derecho internacional o de sus propias profesiones<sup>31</sup>. Este trabajo ha resultado, no obstante, de gran importancia para el planteamiento de la presente tesis, en la medida en que apunta una serie de cuestiones —los miembros de la carrera como grupo homogéneo en su formación y universo cultural, perfiles de su preparación académica, procedencia socio-económica, vínculos con la política...— a las que deberemos dar respuesta para cumplir los objetivos que nos hemos propuesto.

Por su parte, la monumental historia de la diplomacia (doce tomos hasta el momento) emprendida por el académico Miguel Ángel Ochoa Brun, y en cuyos volúmenes incorpora un apartado relativo al aparato diplomático, no ha alcanzado aún nuestro periodo de estudio, quedándose su última publicación precisamente a las puertas del siglo XX.<sup>32</sup>

El único trabajo que hemos localizado que pretendiera analizar el papel de la nobleza en la diplomacia española contemporánea<sup>33</sup>, asunto de gran importancia para explicar la modernización y apertura social de esta profesión, tan sólo expone una evolución de la presencia cuantitativa de la nobleza en la política española, con alguna referencia a los militares y a los diplomáticos, pero de manera tan vaga y escasa que no ofrece con ello análisis concreto alguno.

Las aproximaciones al estudio de las estructuras de la diplomacia comercial no pueden ser consideradas más que meramente testimoniales, con el añadido de provenir de ámbitos distintos de la historia. Gloria Carrizo, quien ha efectuado el trabajo más completo sobre los mecanismos de la promoción comercial, presenta una lectura puramente descriptiva, que contiene no pocos errores de observación y análisis.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Sobre este tema publicó además, con anterioridad a la finalización de la tesis, el artículo «La formación del diplomático 1890-1914: ¿elitismo o profesionalismo?», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, N° 23, 2001, pp. 241-270. A pesar de las intenciones anunciadas en el título, no consigue aquí tampoco plantear y solucionar esa problemática, que reviste un alto interés. Se desvía en buena medida del tema principal y transita por la incidencia en política exterior de los diplomáticos que analiza, o los vínculos entre el Derecho y el ejercicio de la política.

<sup>32</sup> Los dos últimos volúmenes pertenecen al siglo XIX: Miguel Ángel OCHOA BRUN: *Historia de la Diplomacia Española*, vols. XI y XII: *La Edad Contemporánea, siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2017.

<sup>33</sup> Antonio Manuel MORAL RONCAL: «La nobleza española en la política y diplomacia durante la Edad contemporánea», en *Aportes*, N° 89, 2015, pp. 81-113.

<sup>34</sup> Gloria CARRIZO SAINERO: *La promoción comercial en España hasta 1936*, Madrid, ICEX, 1992. Véase también: Paloma SENDÍN DE CÁCERES: «Evolución de la política de promoción comercial», en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, N° 826, 2005, pp. 209-221.

En cuanto a trabajos dedicados *sensu stricto* a la respuesta que la diplomacia española dio a los cambios producidos en el orden internacional posterior a la Gran Guerra, estos son prácticamente inexistentes. Faltando estudios de calado, las pocas aproximaciones al tema que se han realizado hasta ahora, a través de algún trabajo de escasa entidad<sup>35</sup>, han afirmado que la diplomacia española, debido a la neutralidad de España en la Gran Guerra, no conoció las transformaciones que experimentaron otros casos de su entorno.

Mientras que sus vecinos avanzaban con entusiasmo abrazados a los métodos reformados de la diplomacia, los años de guerra habrían acentuado el relativo retardo del Ministerio de Estado en España, en el que se habrían conservado intactos los principios de la vieja diplomacia y evitado «un replanteamiento saludable» de la misma, lo que habría proporcionado a España una gran estabilidad de sus instituciones y el mantenimiento de sus arcaísmos tradicionales. Los dos trabajos que citamos —de Berdah y de Bledsoe, si bien el primero se dedica exclusivamente a analizar algunos elementos del aparato diplomático mientras que el segundo comprende ampliamente la política exterior española— convienen en subrayar el estancamiento de la estructura de la diplomacia española, anquilosada e incapaz de modernizarse y colocarse a la altura de los países de su alrededor. Prácticamente sin consultar fuentes primarias, Berdah compone su artículo a partir de los trabajos de otros autores, utilizando para el caso español, por lo general, obras de alcance cronológico o temático que supera su propio objetivo de estudio, de manera que no realiza ninguna aportación de peso, más allá de confrontar los tres casos, el alemán, el español y el británico.

El nuevo orden internacional estuvo definido sobre todo por el multilateralismo, que tuvo una incidencia de gran importancia en las prácticas diplomáticas. Sin embargo, no hemos podido localizar ningún estudio monográfico que se dedique a analizar esta cuestión en lo que tiene que ver con España. Alguna reflexión se puede localizar en determinados trabajos que se centran en la vinculación de España con la Sociedad de Naciones. De esta manera, en este tipo de obras relativas al primer periodo de la presencia de España en la Sociedad de Naciones (SDN), aparece reflejada la pronta creación, el funcionamiento y vicisitudes de la Oficina Española para la Sociedad de Naciones, en el seno del organigrama del Ministerio de Estado o el protagonismo indiscutido de José Quiñones de León, representante español en el Consejo de la SDN y que,

---

<sup>35</sup> Jean-François BERDAH: «Diplomates et diplomatie durant l'entre deux Guerres en Allemagne, en Espagne et au Royaume Uni (1919-1939)», en *Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne*, N° 28-29, 1998-1999, pp. 87-124; Gerie BLEDSOE: «Spanish Foreign Policy 1898-1936», en James CORTADA (ed.): *Spain in the Twentieth-Century. Essays on Spanish Diplomacy 1898-1978*, Londres, Aldwych Press, 1980, pp. 3-40.

desde la embajada en París, a cuya cabeza estaba situado, dirigía los asuntos ginebrinos de España.<sup>36</sup>

Por lo demás, estas publicaciones examinan un conjunto de cuestiones, de entre las que destacan: las posibilidades que España, como pequeña potencia, podía encontrar en la SDN de cara a su presencia en el panorama internacional, empezando por la ampliación de los «canales de acceso y contacto con la realidad internacional», más allá del Mediterráneo como «el principal teatro de operaciones desde el cual España percibirá y entrará en contacto con los grandes problemas políticos internacionales» hasta 1919<sup>37</sup>; el uso instrumental que la monarquía alfonsina y, en especial, la dictadura primorriverista harían de la institución ginebrina para la consecución de otros objetivos, como era el de lograr una posición de prestigio ante las repúblicas hispanoamericanas; la consiguiente necesidad de gozar de un lugar preeminente en el seno de la SDN mediante la obtención de un puesto permanente en el Consejo, siendo este último punto tratado con amplitud por Gerie Bledsoe y por el ministro de Asuntos Exteriores Fernando María Castiella, quien dedicó su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas a analizar la larga andadura de España en sus pretensiones, que fue una constante de los diversos ministros y que llevó, como es sabido, a España a apartarse temporalmente de la Sociedad de Naciones entre 1926 y 1928.<sup>38</sup>

La práctica inexistencia de trabajos sólidos que analicen la influencia de la Gran Guerra sobre la diplomacia española, contrasta con la situación de los estudios sobre la relación de España con el conflicto bélico, que ha ocupado de manera extensa la atención de los historiadores y desde muy diversos puntos de vista<sup>39</sup>, empezando por los análisis genéricos del impacto de la

---

<sup>36</sup> Gerie BLEDSOE: «La Oficina Española de la Sociedad de Naciones», en *Revista de Política Internacional*, N° 127, 1973, pp. 123-132; ÍD: *Spain in the League of Nations. 1919-1931*, tesis doctoral, Florida State University, 1972; Gloria SOLÉ: «La incorporación de España a la Sociedad de Naciones», en *Hispania: Revista española de historia*, Vol. 36, N° 132, 1976, pp. 131-174; María Estrella CALLEJA DÍAZ: *España y la Sociedad de Naciones en la transición de la Monarquía a la República (1928-1932)*, tesis de Licenciatura, dir. José Urbano Martínez Carreras, 1986; José Luis NEILA HERNÁNDEZ: «España y el modelo de integración de la Sociedad de las Naciones (1919-1939) una aproximación historiográfica», en *Hispania: Revista española de historia*, Vol. 50, N° 176, 1990, pp. 1373-1931; ÍD: «España y la Sociedad de Naciones: Un tránsito historiográfico inacabado», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, N° extraordinario, 2003, pp. 49-67; ÍD: *España república mediterránea. Seguridad colectiva y defensa nacional (1931-1936)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1993 (dir. Juan Carlos Pereira). Y más recientemente, dentro de la tesis doctoral de Guillermo PÉREZ CASANOVA: *La búsqueda de la unidad europea: el europeísmo español entre 1914 y 1931*, Universidad de Alicante, 2015.

<sup>37</sup> José Luis NEILA HERNÁNDEZ: *España república mediterránea...*, p. XV.

<sup>38</sup> Fernando María CASTIELLA Y MAÍZ: *Una batalla diplomática (1918-1926)*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1976.

<sup>39</sup> Un exhaustivo estado de la cuestión puede ser consultado en Maximiliano FUENTES CODERA y Carolina GARCÍA SANZ: «España y la Gran Guerra: un análisis historiográfico a la luz del centenario», en *Índice Histórico Español*, N° 128, 2015, pp. 97-136.

contienda mundial en la evolución política y social del país.<sup>40</sup> La neutralidad española ha sido estudiada profusamente, en todas sus vertientes. Destacan en este campo los trabajos de Jean-Marc Delaunay<sup>41</sup>, que han configurado un profundo y vasto conocimiento, abriendo muchas vías para posteriores investigaciones<sup>42</sup>, desde unos planteamientos a menudo pioneros. Junto a la neutralidad y sus derivadas, la historiografía ha estudiado con gran atención también otros aspectos de la relación entre la contienda mundial y España, tales como su posición estratégica y sus implicaciones para los países en guerra<sup>43</sup>, el ámbito económico<sup>44</sup>, el de la división entre

---

<sup>40</sup> Francisco ROMERO SALVADÓ: *España 1914-1918. Entre la guerra y la revolución*, Barcelona, Crítica, 2002 y Elena PALACIOS NAVARRO: *España y la Primera Guerra Mundial*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1995 (dir. Rosario de la Torre).

<sup>41</sup> Jean-Marc DELAUNAY: «L'Espagne devant la guerre mondiale, 1914-1919. Une neutralité profitable ?», en *Relations internationales*, N° 160, 2015, pp. 53-68; ÍD: «1914. Les Espagnols et la guerre», en Jean-Jacques BECKER y Stéphane AUDOIN-ROUZEAU (coords.): *Les sociétés européennes et la guerre de 1914-1918. Actes du colloque organisé à Nanterre et à Amiens du 8 au 11 décembre 1988*, Paris, Université de Nanterre, 1990, pp. 117-132; ÍD: «L'action diplomatique des pays belligérants en direction de l'opinion publique espagnole durant la Première Guerre Mondiale», en *Opinion Publique et Politique Extérieure*, vol. II, 1915-1940, Roma, École Française de Rome-Università di Milano, 1984, pp. 229-234; ÍD: «L'Espagne, protectrice des intérêts français en Palestine au crépuscule de la domination ottomane, 1914-1918», en *Méditerranée, Moyen-Orient : deux siècles de relations internationales. Recherches en hommage à Jacques Thobie*, Varia Turcica XXXIV, París, L'Harmattan, 2003, pp. 95-107; ÍD: «En toute discrétion. L'Espagne, protectrice des intérêts français en Allemagne 1914-1919», en *Aux vents des Puissances. Hommages à Jean-Claude Allain*, París, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 2008, pp. 195-208; ÍD: «L'Espagne, puissance protectrice, de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle au début du XXI<sup>e</sup> siècle», en *Relations internationales*, N° 143, 2010, pp. 51-60; e integrando el caso español en el conjunto de los neutrales de la guerra, salvo Suiza, ÍD: «Les neutres européens», entrada en la *Encyclopédie de la Grande Guerre 1914-1918* (dirigida por S. Audoin-Rouzeau y J.-J. Becker), París, Bayard, 2004, pp. 855-866 (Ed. del centenario, 2013, pp. 803-814).

<sup>42</sup> Un estado de la cuestión acerca de la neutralidad española durante la Guerra del Catorce puede verse en Rubén DOMÍNGUEZ MÉNDEZ: «La Gran Guerra y la neutralidad española: entre la tradición historiográfica y las nuevas líneas de investigación», en *Spagna contemporanea*, N° 34, 2008, pp. 27-44. Una visión actualizada sobre la neutralidad española, puede verse en Marcela AGLIETTI: *In nome della neutralità. Storia politico-istituzionale della Spagna durante la Prima guerra mondiale*, Carocci, 2017. Igualmente cabe citar la obra coordinada por José Leonardo RUIZ SÁNCHEZ, Inmaculada CORDERO OLIVERO y Carolina GARCÍA SANZ: *Shaping neutrality throughout the First World War*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 2015.

<sup>43</sup> Francisco Javier PONCE MARRERO: *Canarias en la Gran Guerra, 1914-1918: estrategia y diplomacia*, Las Palmas de Gran Canaria, Cabildo Insular Gran Canaria, 2018; Fernando GARCÍA SANZ: *España en la Gran Guerra. Espías, diplomáticos y traficantes*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2014; Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA y Paul AUBERT: *Nido de espías. España, Francia y la Primera Guerra Mundial*, Madrid, Alianza Editorial, 2014.

<sup>44</sup> Santiago ROLDÁN y José Luis DELGADO: *La consolidación del capitalismo en España 1914-1920*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1974; Carolina GARCÍA SANZ: *La Primera Guerra Mundial en el Estrecho de Gibraltar: economía, política y relaciones internacionales*, CSIC, Universidad de Sevilla, 2011; Rafael ANES Y ÁLVAREZ DE CASTRILLÓN: «La Primera Guerra Mundial y la economía española», en *e-SLegal History Review*, N° 18, 2014; Miguel Ángel MARTORELL LINARES: «La economía y la sociedad españolas durante la Primera Guerra Mundial» en *Temas para el debate*, N° 237-238, 2014, pp. 42-44; Jean-Marc DELAUNAY: «Les crédits Urquijo et la France en guerre», en *Mélanges de la Casa de Velázquez*, Madrid, 1984, t. XX, pp. 339-353.

aliadófilos y germanófilos<sup>45</sup>, la labor humanitaria de Alfonso XIII<sup>46</sup>, la crisis por la que atravesó el país en 1917<sup>47</sup>, así como el impacto de la guerra en diversos ámbitos de la realidad española<sup>48</sup>.

Al calor del centenario de la conflagración mundial de 1914-1918 han ido apareciendo unos cuantos estudios, que contribuyen en gran medida a que pueda empezar a considerarse como superada la afirmación de Manuel Espadas Burgos de que «la incidencia de la Primera Guerra Mundial en España continúa hoy como uno de los capítulos de la historia de nuestro siglo más necesitado de investigación».<sup>49</sup> De entre aquellos destacan dos publicaciones de indudable relevancia en este campo toda vez que lo analizan en toda su complejidad, con nuevas perspectivas y logran expresar con claridad la idea fundamental que sus respectivos títulos insinúan sin ambages: que a pesar de no haber participado militarmente en la guerra, España se encontró de lleno afectada por ella. Nos referimos al número 91 de la revista *Ayer*, titulado *La Gran Guerra de los intelectuales: España en Europa*, (2013); y a la obra de Maximiliano Fuentes Codera, *España en la Primera Guerra Mundial. Una movilización cultural*, publicada en 2014 por Akal. España no habría sido una excepción en la nueva era que certificaba la Gran Guerra, en el

---

<sup>45</sup> Andreu NAVARRA ORDUÑO: 1914. *Aliadófilos y germanófilos en la cultura española*, Madrid, Cátedra, 2014; Fernando DÍAZ-PLAJA: *Francófilos y germanófilos*, Barcelona, Dopesa, 1972; Gerald MEAKER: «A civil War of Words: The Ideological Impact of the First World War on Spain, 1914-18», en Hans A. SCHMITT (ed.): *Neutral Europe between War and Revolution, 1917-23*, Charlottesville, The University Press of Virginia, 1988, pp. 1-65; Javier VARELA: «Los intelectuales españoles ante la Gran Guerra», en *Claves de razón práctica*, 88 (1998), pp. 27-37.

<sup>46</sup> Donde, más allá de la hagiografía de 1976 de Julián CORTÉS CAVANILLAS: *Alfonso XIII y la guerra de 1914*, la publicación de Juan PANDO DESPIERTO: *Un Rey para la esperanza: la España humanitaria de Alfonso XIII en la Gran Guerra*, Madrid, Temas de Hoy, 2002, supone una aportación de mayor envergadura sobre este asunto. Del mismo modo, ha de citarse el catálogo de la exposición «Cartas al Rey», resultado de una ambiciosa empresa de recuperación, catalogación y puesta en valor de la documentación producida por la Oficina de la Guerra Europea: VV. AA.: *Cartas al Rey. La mediación humanitaria de Alfonso XIII en la Gran Guerra*, Madrid, Patrimonio Nacional, 2018.

<sup>47</sup> David MARTÍNEZ FIOL y Joan ESCULIES: 1917. *El año en que España pudo cambiar*, Sevilla, Renacimiento, 2018 y los trabajos recopilados por Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA (coord.): *Anatomía de una crisis. 1917 y los españoles*, Madrid, Alianza Editorial, 2017.

<sup>48</sup> Sobre el peso de la Guerra del 14 en el nacionalismo catalán: Maurice VAÏSSE: «La Catalogne, la France et la guerre de 1914-1918, à partir des archives de la Commission de contrôle postal de Narbonne», en *Revue d'Histoire Diplomatique*, N° 1, 1981, pp. 43-66; Jesús María RODÉS y Enric UCELAY DA CAL: «'Els Amics d'Europa' i 'Messidor'. Nacionalisme i internacionalisme», en *L'Avenç*, N° 69, 1984, pp. 62-72; y más recientemente y desde un punto de visto más amplio y comprensivo, Xosé Manoel NÚÑEZ SEIXAS: *Internacionalitzant el nacionalisme. El catalanisme polític i la qüestió de les minories nacionals a Europa (1914-1936)*, Valencia, Universitat de València, 2010; el análisis de algunas figuras y revistas: Santos JULIÁ: «Azaña ante la Gran Guerra», en *Claves de razón práctica*, N° 94, 1999, pp. 64-67; Manuel MENÉNDEZ ALZAMORA: «'Vieja y Nueva Política' y el semanario *España* en el nacimiento de la Generación del 14», en María Teresa LÓPEZ DE LA VIEJA (ed.): *Política y sociedad en Ortega y Gasset. En torno a 'Vieja y Nueva Política'*, Barcelona, Anthropos, 1997, pp. 185-194; Maximiliano FUENTES CODERA: *El campo de fuerzas europeo en Cataluña. Eugeni d'Ors en los primeros años de la Gran Guerra*, Lleida, Universitat de Lleida-Pagès Editors, 2009; o la influencia de la guerra en el ámbito militar, entre otros: Alberto GUERRERRO MARTÍN: «El impacto de la Gran Guerra en el Ejército español», en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 3, N° 2, 2017, pp. 129-146.

<sup>49</sup> Manuel ESPADAS BURGOS: «España y la Primera Guerra Mundial», en Javier TUSELL et al.: *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED, 2000, p. 97.

periodo de militancia ideológica y de movilización política que se abría. Los intelectuales habrían ocupado un papel de máxima relevancia en este campo, al convertirse, debido a la guerra, en verdaderos catalizadores de la opinión nacional.

El conjunto de esta producción historiográfica demuestra que la neutralidad oficial de España no eximió al país de conocer el impacto de la Primera Guerra Mundial en todos los órdenes de su actividad, desde el económico al político y territorial, pasando por el social o el cultural.

### *Francia*

Muy distinto es el panorama historiográfico con respecto al caso francés. En primer lugar, a diferencia del caso español, contamos con trabajos de conjunto acerca de la evolución de la maquinaria diplomática francesa en el periodo contemporáneo. Sigue ocupando un lugar central la clásica *Histoire de l'administration française* dirigida por Jean Baillou, que en su tomo segundo se centra en lo relativo a los servicios exteriores, y que analiza, para el periodo que nos ocupa, la estructura, reformas y cambios de los servicios diplomáticos. Es esta una obra que reviste para nosotros una importancia capital para poder seguir la evolución de la administración diplomática francesa.<sup>50</sup> Se trata de un libro al que acercarse sobre todo como obra de referencia para seguir los procesos de cambio y conocer los datos precisos, pero para la explicación de aquellos necesitaremos complementarlo con las aportaciones de la historiografía profesional, en la medida en que su principal inconveniente consiste en estar escrito en gran parte por diplomáticos, que tienen tendencia a atenuar determinados aspectos molestos o presentar a veces una imagen demasiado perfecta de la realidad descrita.

Por otro lado, debemos referirnos a una reciente y ambiciosa obra de conjunto, ya citada, coordinada por Robert Frank en 2015,<sup>51</sup> que supone una puesta al día de las teorías, las líneas historiográficas y las fuentes de la historia de las relaciones internacionales, así como como los conceptos que esta usa, los nuevos campos a los que se abre (como la diplomacia del deporte o las transferencias culturales...) o los actores que la integran. A ello hay que sumar algunos capítulos en que, de manera sintética y a menudo comparada, se presentan algunas de las cuestiones que nos interesan aquí, como por ejemplo la evolución del aparato diplomático, de manera que esta obra resulta esclarecedora para distintas partes de nuestra tesis.

En segundo lugar, la historiografía francesa —pero también la de otros países, como Gran Bretaña, Alemania o Estados Unidos— ha abordado amplia y detenidamente, y desde una

---

<sup>50</sup> Jean BAILLOU (ed.): *Les affaires étrangères et le corps diplomatique français. Histoire de l'administration française*, vol. 2, 1870-1980, París, CNRS, 1984.

<sup>51</sup> Robert FRANK (dir.): *Pour l'histoire des relations internationales*, París, Presses Universitaires de France, 2015.

rica diversidad de perspectivas, las cuestiones relacionadas con la evolución y transformación que ha experimentado la diplomacia francesa en el periodo contemporáneo<sup>52</sup>, contando con algunos trabajos de indudable interés que se han centrado precisamente en las primeras décadas del siglo XX, de un lado y del otro de la Primera Guerra Mundial<sup>53</sup>, prestando atención a los cambios debidos a la influencia de la contienda. Debemos hacer mención especial de una publicación de Peter Jackson<sup>54</sup> que, en un agudo análisis de las prácticas diplomáticas francesas en torno a la Guerra del 14, evidencia la convivencia en la Francia de los años 20 de métodos y hábitos considerados propios del pasado con los aires nuevos. Muestra así la tensión existente entre las dos corrientes, lo que visibiliza una división generacional, así como los obstáculos y las resistencias opuestas por los partidarios de los viejos usos y costumbres, concepciones y métodos a quienes propugnaban por profundizar en la modernización de la diplomacia.

La tesis doctoral de Isabelle Dasque<sup>55</sup> merece ser destacada aquí por suponer un magno análisis de la realidad de los diplomáticos de la Tercera República, abarcando las diferentes dimensiones de aquella, desde su formación y los métodos de selección o sus orígenes sociales y hábitos de sociabilidad, hasta las prácticas diplomáticas que les son propias. Dibuja así la imagen de los diplomáticos franceses de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, que presenta una multiplicidad de aristas, a la vez que los medios en que estos llevaban a cabo su acción, dominados por unas tupidas redes profesionales y familiares. Las limitaciones de la republicanización de *la carrière*, de la ampliación de su base social, los proyectos de su profesionalización y adaptación a las realidades cambiantes del panorama internacional, las divergencias en su seno frente a las novedades sobrevenidas... son algunas de las cuestiones principales que Dasque refleja en una tesis que, al agotar su marco cronológico en 1914, nos impide valorar su evolución tras la guerra. Sin embargo, la autora ha seguido investigando algunos de estos temas ampliando el marco temporal y de esa manera ha podido poner de manifiesto, por ejemplo, que precisamente en los años 20 la nobleza, que había demostrado una gran capacidad de adaptación y renovación, recuperó en buena medida su presencia en la carrera

---

<sup>52</sup> Véase el estado de la cuestión ofrecido por Stanislas JEANNESSON: «Diplomatie et politique étrangère de la France contemporaine: un bilan historiographique depuis 1990», en *Histoire, économie & société*, 2012, p. 87-98.

<sup>53</sup> Maurice VAÏSSE: «L'adaptation du Quai d'Orsay aux nouvelles conditions diplomatiques (1919-1939)», *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, N° 32, 1985, pp. 145-62; Stanislas JEANNESSON: «Les diplomates français et la paix au lendemain de la Grande Guerre», en *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, N° 108, 2012, pp. 18-22; ÍD: «Conclusions», en *Les Cahiers Irice*, N° 3 (*Diplomaties en renouvellement*), 2009, 137-143; Georges DETHAN: «Le Quai d'Orsay de 1914 à 1939», en *Opinion publique et politique extérieure en Europe*. vol. II. 1915-1940. *Actes du Colloque de Rome (16-20 février 1981)*, École Française de Rome, 1984, pp. 157-163.

<sup>54</sup> Peter JACKSON: «Tradition and adaptation: the social universe of the French Foreign Ministry in the era of the First World War», in *French History*, Vol. 24, N° 2, June 2010, pp. 164-196.

<sup>55</sup> Isabelle DASQUE: *A la recherche de Monsieur de Norpois : les diplomates de la République (1871-1914)*, tesis doctoral, Universidad de la Sorbona - París IV, 2005 (dir. Jean-Pierre Chaline).



al tomar conciencia de la pérdida de importancia que estaba experimentando como grupo social.<sup>56</sup>

En lo relativo a la profesionalización de la carrera diplomática, falta un estudio amplio y profundo sobre la formación de los diplomáticos y el sistema de selección en nuestro periodo. Suplen en buena medida esta carencia tanto los apartados dedicados a ello en las tesis u obras de conjunto<sup>57</sup> así como algunos artículos que focalizan más específicamente sobre estos temas, aunque no siempre cubriendo todo el periodo y sin analizar, en consecuencia, el conjunto de aristas que la cuestión posee.<sup>58</sup>

Este panorama se ve enriquecido por muchos otros trabajos dedicados a aspectos específicos de la evolución de las prácticas diplomáticas contemporáneas. La entrada con fuerza de lo económico en el área de acción de la máquina diplomática ha sido ampliamente analizada por autores como Guy Carron de la Carrière<sup>59</sup> y sobre todo Laurence Badel, quien ha examinado dos cuestiones de peso derivadas de esta realidad: la paulatina penetración de los sectores privados en la diplomacia y en las tomas de decisión de la política exterior, y la batalla del Quai d'Orsay por mantener el control sobre los actores y los procesos de decisión, en aras de la salvaguarda de la unidad de acción en política exterior, ante la contestación a la que asistió en el periodo contemporáneo por parte de otros actores, resaltando en todo ello el carácter decisivo que tuvo la experiencia de la Gran Guerra.<sup>60</sup>

---

<sup>56</sup> Isabelle DASQUE: «La diplomatie française au lendemain de la Grande Guerre. Bastion d'une aristocratie au service de l'État ?», en *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, N° 99, 2008, pp. 33-49; ÍD: «Être femme de diplomate au début du XX<sup>e</sup> siècle : pouvoir social et pouvoir d'influence», en Yves DENÉCHÈRE (dir.): *Femmes et diplomatie*, Bruselas, P.I.E.-Peter Lang, 2004, pp. 23-41; ÍD: «Les élites diplomatiques de la République face aux mutations de l'ordre international à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : une réaction aristocratique ?», en Marc BELLISA y Gilles FERRAGU (dirs.): *Acteurs diplomatiques et ordre international. Fin XVIII<sup>e</sup> siècle-XIX<sup>e</sup> siècle*, París, Kimé, 2007, pp. 113-135.

<sup>57</sup> La ya citada tesis de Isabelle Dasque, o las publicaciones sobre el centro superior en el que se formaban la mayoría de los futuros cuadros diplomáticos, entre las que podemos citar a Sébastien LAURENT: *L'École Libre des Sciences Politiques 1871-1914*, París, IEP, 1991 y Pierre RAIN: *L'École Libre des Sciences Politiques 1871-1945*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1963.

<sup>58</sup> Stanislas JEANNESSON: «La formation des diplomates français et leur approche des relations internationales à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle», *Revue d'histoire diplomatique*, N° 4, 2008, pp. 361-378; Aurélien COLSON: «De l'Académie de Torcy à l'Institut diplomatique : pourquoi et comment enseigner la négociation aux diplomates ?», *Les Cahiers Irice*, N° 3, 2009, pp. 63-79.

<sup>59</sup> Guy CARRON DE LA CARRIÈRE: *La diplomatie économique. Le diplomate et le marché*, París, Economica, 1998; ÍD: «Les acteurs privés dans la diplomatie», *Les Cahiers Irice*, N° 3, 2009, pp. 41-58.

<sup>60</sup> Laurence BADEL: «Pour une histoire de la diplomatie économique de la France», en *Vingtième siècle*, N° 90, 2006, pp. 169-185; ÍD: *Un milieu libéral et européen. Le grand commerce français 1925-1948*, París, CHEFF, 1999; ÍD: *Diplomatie et grands contrats. L'État français et les marchés extérieurs au XX<sup>e</sup> siècle*, París, Publications de la Sorbonne, 2010. Véase también Robert BOYCE: «Business as usual. The Limits of French Economic Diplomacy 1926-1933», en Robert BOYCE (dir.): *French Foreign and Defence Policy, 1918-1940*, Londres, Routledge, 1998, pp. 107-131 y Stanislas JEANNESSON: «Jacques Seydoux et la diplomatie économique dans la France de l'après-guerre», en *Relations internationales*, N° 121, 2005, 9-24.

En esta línea de la especialización económica de la máquina diplomática, la irrupción y desarrollo de la figura de los agregados económicos —comerciales y financieros— y su difícil encaje en la administración, y la puesta en marcha de los servicios públicos y privados destinados a la promoción comercial en el exterior han sido atendidos tanto por la propia Laurence Badel, — en las obras que acabamos de referir pero también en trabajos específicos<sup>61</sup>— como por otros autores. Bruno Ricard estudió detenidamente los empleos de agregados comerciales, inscribiéndolos en un recorrido extenso de la acción de información y promoción comercial y extrayendo de este análisis la problemática de su institución, en especial en lo relativo a la coherencia y unidad de acción en el exterior y su impacto en la propia función diplomática y consular.<sup>62</sup> El trabajo de Madeleine Barbier sobre la figura de los Consejeros del comercio exterior, aporta un complemento necesario para obtener una visión de conjunto de la diplomacia económica francesa, hecha fuerte sobre la base de la colaboración entre el Estado y los medios privados.<sup>63</sup> Finalmente, por lo que respecta a los agentes de esta diplomacia económica, debemos hacer alusión a los agregados financieros, por los que se interesó Robert Frank<sup>64</sup>, y cuya aparición trajo sobre el escenario de la diplomacia otro actor más, el Ministerio de Finanzas, con el que, no obstante, las relaciones fueron mucho más fáciles, en buena medida seguramente gracias al bajo número de estos funcionarios.

Por lo que respecta a la estructura de la administración central, además de los apartados respectivos de la obra dirigida por Baillou, tenemos que referirnos al trabajo de Stanislas Jeannesson relativo al departamento creado en el Quai d'Orsay a la salida de la guerra para gestionar las relaciones comerciales<sup>65</sup>, y cuya puesta en marcha en aquellos momentos confirmó la necesidad, ya en tiempos de paz, de superar un carácter provisional y tratar, sobre una larga duración y desde una perspectiva que ya no era sólo geográfica, las cuestiones económicas planteadas por el conflicto bélico y los tratados de paz. Del mismo modo, contamos con un trabajo de Laurence Badel sobre el departamento de relaciones económicas con el exterior que

---

<sup>61</sup> Laurence BADEL: «Les acteurs de la diplomatie économique française au XX siècle : les mutations du corps des attachés commerciaux (1919-1950)», en *Relations internationales*, N° 114, 2003, pp. 189-211.

<sup>62</sup> Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale de la France. Information économique extérieure, des consuls aux conseillers commerciaux. 1681-1939*, thèse en vue de l'obtention du diplôme d'archiviste paléographe, Paris, École des Chartes, 1992.

<sup>63</sup> Madeleine BARBIER DECROZES: *Du protectionnisme à la mondialisation 1898-1998. Histoire des Conseillers du Commerce extérieur de la France*, Paris, CCE Communication, 1999.

<sup>64</sup> Robert FRANK: «L'entrée des attachés financiers dans la machine diplomatique, 1919-1945», *Relations Internationales*, N° 32, 1982, pp. 489-505.

<sup>65</sup> Stanislas JEANNESSON: «La sous-direction des relations commerciales du Quai d'Orsay et la reconstruction économique de l'Europe», en Laurence BADEL, Stanislas JEANNESSON y N. Piers LUDLOW (dirs.): *Les administrations nationales et la construction européenne. Une approche historique (1919-1975)*, Peter Lang, 2005, pp. 37-56.

funcionaba desde finales del siglo XIX en el Ministerio de Comercio y cuyo análisis incide sobre la cuestión del mantenimiento de la unidad de acción.<sup>66</sup>

La especialización de la diplomacia se llevó a cabo, como hemos visto, también en el campo de la cultura. La historiografía francesa ha dedicado atención a este asunto<sup>67</sup>, analizando además la relación directa entre el diplomático y la cultura, en tanto que creador cultural, especialmente en el ámbito literario.<sup>68</sup> En España, la única obra para el periodo contemporáneo que se ha acercado a esta faceta que tradicionalmente han mostrado los diplomáticos<sup>69</sup>, no pasa de ser un diccionario —no exhaustivo— de quienes dentro de la profesión han cultivado el gusto por la pluma, ofreciendo tan sólo algunos títulos de sus obras, pero sin ningún análisis sobre la confluencia de ambas dedicaciones, de los asuntos sobre los que escriben o los modos de expresión que prefieren.

En lo que tiene que ver con la diplomacia multilateral y, especialmente, con la Sociedad de Naciones, se ha producido una amplia bibliografía, de entre la que citamos algunos títulos directamente relacionados con nuestro objeto de estudio. Por un lado, los trabajos de Jean-Michel Guieu sobre la movilización de la sociedad en favor del nuevo organismo y las iniciativas para coordinar y organizar estos movimientos de la opinión pública.<sup>70</sup> Por otro, las publicaciones que analizan la creación y funcionamiento del Service français de la Société des Nations, encargado de la centralización, en el Quai d'Orsay, de las relaciones entre Francia y la institución ginebrina.<sup>71</sup> Por último, obras relativas a la implicación de Francia en la labor de la Sociedad de Naciones, de donde se desprenden sus intereses y los objetivos que perseguía en el seno de esta institución, así como las propias contradicciones y limitaciones de su acción.<sup>72</sup> Tanto en estas

---

<sup>66</sup> Laurence BADEL: «La direction des relations économiques extérieures (DREE). Origines, culture, logique (1920-1970)», en Laurence BADEL, Stanislas JEANNESSON et Piers LUDLOW (dirs.): *Les administrations nationales...*, pp. 169-206.

<sup>67</sup> François CHAUBET: *La Politique culturelle française et la diplomatie de la langue : l'Alliance française, 1883-1940*, Paris, L'Harmattan, 2006; VV. AA.: *Histoire de la diplomatie culturelle, des origines à 1995*, Paris, La Documentation française, 1995.

<sup>68</sup> Laurence BADEL, Gilles FERRAGU, Stanislas JEANNESSON y Renaud MELTZ (dirs.): *Les écrivains-diplomates. L'invention d'une tradition (XIX<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècles)*, Paris, Armand Colin, 2012.

<sup>69</sup> Manuel Adolfo MARTÍNEZ PUJALTE: *Diplomacia y literatura en España*, Madrid, O.I.D, 1986.

<sup>70</sup> Jean-Michel GUIEU: *Le rameau et le glaive. Les militants français pour la Société des Nations*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008; ÍD: «Pour la paix par la Société des Nations. La laborieuse organisation d'un mouvement français de soutien à la Société des Nations (1915-1920)», *Guerres mondiales et conflits contemporains*, N° 222, 2006, pp. 89-102.

<sup>71</sup> Raphaële ULRICH-PIER: «Le Service français de la Société des Nations et les questions européennes dans l'entre-deux-guerres», en Laurence BADEL, Stanislas JEANNESSON et Piers LUDLOW (dirs.): *Les administrations nationales...*, pp. 15-36; Michel MARBEAU: «Un acteur des nouvelles relations multilatérales : le Service français de la Société des Nations (1919-1940)», en *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, N° 36, 1994, pp. 11-20.

<sup>72</sup> Véase, entre otros, Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations et les intérêts de la France (1920-1924)*, Berne, Peter Lang, 1995; Jacques BARIÉTY (dir.): *Aristide Briand, la Société des Nations et l'Europe 1919-1932*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007.

obras como en el conjunto anterior se pueden encontrar trazos de la diversidad de posturas existente entre los diplomáticos y políticos franceses frente a la diplomacia multilateral y lo que esta implicó tanto en relación a la pérdida de soberanía nacional, como al cambio en la profesión y concepción del diplomático de carrera.

Este amplio abanico de trabajos son complementados con un buen número de obras centradas en algunas destacadas personalidades del mundo diplomático de estos años, que contribuyen a una visión de conjunto.<sup>73</sup> En el caso español, como señalaba Espadas Burgos, el estudio de los decisores y ejecutores de la política exterior se encuentra en un estado de extrema modestia<sup>74</sup>, a pesar de que sus puertas se van abriendo con algunas aproximaciones a determinados personajes, como las recogidas en el número 15 de la revista *Historia Contemporánea*<sup>75</sup>, así como con algunas publicaciones de mayor amplitud, como la de Álvaro Lozano sobre el marqués de Villalobar.<sup>76</sup>

### Objetivos

Definido nuestro objeto de estudio como la evolución de las prácticas diplomáticas españolas en el reinado de Alfonso XIII, y considerados los aspectos que ya ha atendido la historiografía, nos proponemos como principal objetivo analizar la adaptación de la diplomacia española a la evolución de la realidad internacional del primer tercio del siglo XX, en especial al nuevo orden internacional surgido de la Primera Guerra Mundial. Buscaremos comprender si, dado su «recogimiento» de la vida internacional en el periodo anterior, su problemática inserción en el juego de las potencias después de 1898, su neutralidad durante la Guerra del 14, así como el atraso general de su modernización, recorrió España vías distintas a las que siguieron otros países de su entorno o, por el contrario, insertándose en el sistema internacional, debió adoptar unas prácticas diplomáticas similares a las de sus vecinos.

---

<sup>73</sup> Bernard AUFRAY: *Pierre de Margerie et la vie diplomatique de son temps, 1861-1942*, Paris, Ed. Klincksieck, 1976; Jean-Luc BARRÉ: *Philippe Berthelot : l'émence grise, 1866-1934*, Paris, Plon, 1998; Gilles FERRAGU: *Camille Barrère, ambassadeur de France à Rome et le rapprochement franco-italien de 1898 à 1914*, tesis doctoral, Paris X, 1998 (dir. P. Levillain); Colette BARBIER: *Henri Hoppenot (1891-1977)*, Paris, Ministère des Affaires étrangères, 1999; Laurent VILATTE: *La République des diplomates. Paul et Jules Cambon, 1843-1935*, Paris, Science infuse, 2002; Yves DENÉCHÈRE: *Jean Herbet (1878-1960)*, Paris/Bruselas, Peter Lang, 2003; Raphaële ULRICH-PIER: *René Massigli (1888-1988). Une vie de diplomate*, Paris/Bruselas, Peter Lang, 2 vol., 2006; Renaud METZ: *Alexis Léger dit Saint-John Perse*, Paris, Flammarion, 2008; Chantal MORELLE: *Louis Joxe, diplomate dans l'âme*, Paris, A. Versaille, 2010; Stanislas JEANNESSON: *Jacques Seydoux (1870-1929), diplomate*, Paris, PUPS, 2012; Isabelle DASQUE: «Jules Jean Jusserand, ambassadeur entre le Nouveau et l'Ancien Monde», en *Questions Internationales*, La Documentation française, N° 54, 2012, pp. 108-116.

<sup>74</sup> Manuel ESPADAS BURGOS: «Los actores de las relaciones internacionales...», p. 23.

<sup>75</sup> Manuel TUÑÓN DE LARA y Ricardo MIRALLES PALENCIA (eds.): *Nombres propios para una diplomacia: la política exterior española en el siglo XX. Historia Contemporánea*, N° 15, 1996.

<sup>76</sup> Álvaro LOZANO CUTANDA: *El marqués de Villalobar: labor diplomática 1910-1918*, Madrid, El Viso, 2006, fruto de la tesis doctoral del autor, defendida en la UNED y dirigida por Julio Gil Pecharromán.

En consonancia con lo que ha sido una tónica general, aunque con muchas variaciones, en este sentido en las diplomacias occidentales a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, nos planteamos como objetivos específicos:

- Profundizar en el conocimiento de la formación de los futuros agentes diplomáticos y consulares a través de los medios habilitados y de las instituciones que asumieron esa tarea.
- Analizar los sistemas de selección de los cuadros funcionariales, atentos especialmente a los mecanismos arbitrados para garantizar una determinada extracción social de sus miembros, así como los que, por el contrario, buscaran promover una apertura social del cuerpo.
- Conocer el impacto real de los sistemas de selección y de las posibles transformaciones de los mecanismos señalados, a través de un análisis de la procedencia socio-profesional de los nuevos ingresos en la carrera diplomática, entendiendo que estos primeros tres puntos nos permitirán definir el nivel de profesionalización de la carrera diplomática.
- Explicar la especialización de la diplomacia a través del ámbito económico, el campo de mayor importancia al que aquella extendió su acción en nuestro periodo y, aunque en menor medida, también del ámbito cultural, enmarcando esa especialización en la evolución de la estructura administrativa del Ministerio de Estado.
- Identificar las tendencias de la expansión de las redes diplomática y consular, puestas en relación a las necesidades del país y a los objetivos de la política exterior.
- Determinar el grado de interés del Parlamento en las cuestiones de política exterior a lo largo del periodo, así como la opinión de los parlamentarios acerca de la diplomacia de su país, habida cuenta de la creciente preocupación del elector medio por estos asuntos y su intención de influir en ellos.
- Explicar la acogida dispensada por los medios diplomáticos, políticos e intelectuales a la diplomacia multilateral iniciada tras la Gran Guerra y a las principales innovaciones que implicaba, así como la adaptación a sus métodos.
- Evaluar el impacto de la Primera Guerra Mundial en la evolución de las prácticas diplomáticas contemporáneas.

### **Hipótesis de partida**

Defendemos la hipótesis de que la diplomacia española no supuso un caso excepcional en la evolución que conocieron los países de su entorno en el periodo que transcurre desde los años finales del siglo XIX hasta los 30 del siglo XX. Las particularidades de su adaptación, la distinta intensidad o los diferentes tiempos que pudo presentar en determinados aspectos de su modernización con respecto a otros países, no pueden ser presentados como constitutivos de

excepcionalidad, teniendo en cuenta además que, a pesar de la existencia de un modelo genérico más o menos bien definido, su aplicación no fue homogénea en todos los países.

En lo relativo a los cambios implementados por efecto de la Primera Guerra Mundial, partimos de la premisa de que parece razonable matizar el alcance de sus repercusiones, en línea con lo indicado por algunos autores, de modo que la idea de una diplomacia nueva y distinta en los años 20 deje paso a la imagen de una diplomacia cuya renovación había arrancado tiempo atrás, acelerándose e intensificándose con el nuevo orden internacional, y en la que convivieron prácticas heredadas con prácticas nuevas.

Matizado así el alcance de las consecuencias de la guerra, consideramos que cuando se afirma que los países neutrales no se vieron afectados por ellas, se parte de un planteamiento erróneo. Es cierto que la Gran Guerra afectó de una manera drástica a todos los órdenes de la vida nacional de los países beligerantes mientras que supuso un impacto de menor calibre para aquellos países que, como España, se mantuvieron neutrales, a pesar de que, como vimos, no quedó ningún aspecto de la vida nacional sin atañer. Sin embargo —y aquí aparece el error de partida— la influencia de la guerra no se limitó a la esfera nacional, sino que tuvo amplias repercusiones sobre el escenario internacional, donde actuaban unos y otros, indistintamente del grado en que se vieran afectadas sus estructuras internas. De esta manera, si bien es cierto que en toda lógica, fueron las potencias beligerantes las que se hallaron empujadas por la fuerza de la realidad a adaptar sus métodos para hacer frente al nuevo medio internacional, no es menos cierto que los otros países se encontraron en la necesidad de hacer lo propio, adaptando —en mayor o menor medida— sus diplomacias para hallarse en condiciones de seguir relacionándose con los demás actores.

Un primer acercamiento al tema de estudio, a través de la bibliografía, pero sobre todo a través de una incursión previa en una selección de fuentes, nos proporciona una serie de elementos que nos parecen confirmar esta hipótesis teórica en lo que tiene que ver con España. Así, podríamos afirmar que la diplomacia española, al contrario de lo que se pensaba, no discurrió por caminos muy distintos a los de las potencias de su alrededor en los años señalados, en lo que se refiere a los procesos de profesionalización, especialización, expansión y centralización.

Tengamos en cuenta, en primer lugar, que el gobierno español se apresuró a crear en el seno del Ministerio de Estado la Oficina Española de la Sociedad de Naciones (1920) para centralizar las relaciones entre las diversas secciones del Ministerio y los otros departamentos ministeriales y Ginebra, lo que supone un signo claro de la intención de España de mantener una presencia activa y organizada en la nueva organización internacional, en cuyo seno buscó constantemente llevar a cabo una acción de relevancia. Igualmente, la creación en 1921 de la

Oficina de Relaciones Culturales Españolas, que en 1926 pasó a ser Junta de Relaciones Culturales, confirma la ampliación de la diplomacia española al campo cultural.

En segundo lugar, hay que hacer referencia a las profundas y amplias reformas llevadas a cabo por Primo de Rivera. Reorganización de la estructura del Ministerio de Estado (en el que figuraría una sección especial para América y Relaciones Culturales); creación de una Oficina de Información; fusión de las carreras diplomática y consular (que en Gran Bretaña, por ejemplo, no se llevará a efecto hasta 1943), con lo que se conseguía, por un lado, la mejor atención a las actividades económicas y, por otro, mediante una oposición común, una mayor dinamicidad y una ampliación de la base social de los integrantes de la carrera; ampliación de la red de representaciones en el extranjero y la elevación de categoría de algunas de ellas (por ejemplo La Habana y Santiago de Chile), que se había empezado en 1913 con la creación de la embajada en Washington y en 1917 con la elevación a la categoría de embajada de la legación en Buenos Aires...<sup>77</sup> todo ello nos habla de un impulso renovador y modernizador que vino, paradójicamente, de la mano de una dictadura de carácter fuertemente conservador.

Por lo tanto, en lo que tiene que ver con el núcleo de esta tesis, la hipótesis de partida que proponemos cambia la imagen de una diplomacia española anclada en sus métodos arcaicos, reacia a la modernización y a su adaptación a las novedades que perfilaban el orden internacional, frente a otras diplomacias cuyos actores, formando un todo unitario, resultaban sedientos modernizadores y entusiastas defensores de aquellas nuevas corrientes que inundaban el mundo diplomático. No olvidemos, entre otras cosas, que en los años treinta se produjo en Europa un retroceso en este camino de modernización y democratización, con el retorno a la diplomacia secreta y la consiguiente «puesta en práctica de una doble diplomacia que vulneraba con frecuencia los preceptos del Derecho Internacional.»<sup>78</sup>

Con todo ello, nos enmarcamos en la tesis de la no excepcionalidad de la historia contemporánea de España, defendida en diversos trabajos que abordan la manera en que ha actuado España frente a los cambios que han traído consigo los siglos XIX y XX, así como su capacidad de adaptación a los mismos.<sup>79</sup> Como recoge José Luis Neila en el análisis de la historiografía dedicada a la presencia de España en la Sociedad de Naciones, en las últimas décadas asistimos a una «reinterpretación del excepcionalismo y el fatalismo del devenir de España abogando por una lógica de la normalidad sin obviar nuestra especificidad. En consecuencia, nuestra historia muestra razonables similitudes con Europa, incluso en su

---

<sup>77</sup> Juan Carlos PEREIRA: *Las relaciones entre España y Gran Bretaña...*, pp. 236-237.

<sup>78</sup> José Luis NEILA HERNÁNDEZ: *España república mediterránea...*, p. XXIII.

<sup>79</sup> Nos referimos especialmente a las obras del hispanista Raymond CARR: *España 1808-2008*, Barcelona, Ariel, 2009; y de Juan Pablo FUSI y Jordi PALAFOX: *España 1808-1996: El desafío de la modernidad*, Madrid, Espasa, 1997.

retraso.»<sup>80</sup> Por su parte, Francisco Quintana, en un estudio recogido por José Luis Neila, profundiza en esta observación, evidenciando la «tendencia a integrar los problemas hasta hace poco considerados específicamente españoles [...] en el marco de unas realidades que se van asentando de forma dispar en los distintos espacios europeos».<sup>81</sup>

En efecto, a finales del siglo pasado, varios historiadores se hicieron eco del amplio proceso de revisión de la historia contemporánea de España, por el que una parte de la historiografía llevaba transitando desde hacía algunos años, de manera que se pudo poner fin al «fracaso como paradigma de nuestra historia», en palabras de Santos Juliá, quien explicaba que «en la reciente producción de historia económica, cultural y política sobre los siglos XIX y XX es perceptible un deslizamiento de la representación del pasado español como anomalía, dolor o fracaso hacia una nueva perspectiva que resalta la similitud del desarrollo económico, de la cultura y del sistema político con procesos que han tenido lugar antes o después en diversas regiones europeas.»<sup>82</sup>

Creemos que nuestra tesis contribuirá a afianzar, en el ámbito de la proyección internacional de España, esta visión de una historia contemporánea española no más dramática y no muy distinta de la de otros países europeos, sino al contrario, inscrita en unos determinados parámetros de normalidad, con unas características homologables a las de otras naciones de su entorno.

### Metodología

Como apuntábamos, para valorar de manera correcta la adecuación de la diplomacia española al modelo identificado por la historiografía en la modernización de las diplomacias occidentales y su adaptación a la evolución de la realidad internacional, hemos considerado conveniente aplicar a esta tesis una metodología de estudio comparado, con la realidad que muestra otra diplomacia del entorno de la española, insertándonos así de manera decidida en una de las corrientes historiográficas más novedosas en el ámbito de la historia de las relaciones

---

<sup>80</sup> José Luis NEILA HERNÁNDEZ: «España y la Sociedad de Naciones: Un tránsito historiográfico...», p. 61.

<sup>81</sup> Francisco QUINTANA: «España en la política europea contemporánea: ¿secular aislamiento o acomodo circunstancial?», en ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE HISTORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS-COMISIÓN ESPAÑOLA DE HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES (eds.): *I Encuentro peninsular de Historia de las Relaciones Internacionales*, Zamora, Ministerio de Asuntos Exteriores, Fundación Rei Afonso Henriques, Banco Espírito Santo, 1998 pp. 220-221, citado por José Luis NEILA HERNÁNDEZ: *Ibidem*, pp. 61-62.

<sup>82</sup> Santos JULIÁ: «Anomalía, dolor y fracaso de España», en *Claves de Razón Práctica*, N° 66, 1996, pp. 10-21. Véanse, en el mismo sentido: José ÁLVAREZ JUNCO: «Por una historia de España menos traumática», en *Claves de Razón Práctica*, N° 80, 1998, pp. 47-53; Juan Pablo FUSI: «España: el fin de siglo», en *Claves de Razón Práctica*, N° 87, 1998, pp. 2-9; Ludolfo PARAMIO: «España y América, un siglo después», en VVAA: *El 98 americano*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1988, pp. 187-197.



internacionales, que superando la perspectiva nacional y compartimentada, se preocupa por el enfoque comparativo desde el que plantea la historia de las prácticas diplomáticas.<sup>83</sup>

La elección del caso francés viene determinada por un conjunto de razones. En primer lugar, Francia ha sido pionera en la adopción de una gran parte de medidas que fueron transformando la manera de entender y de practicar la diplomacia y que más tarde irían implementando muchos otros países, en mayor o menor medida. Francia se erigiría así —una vez más— en un modelo y el caso español, como tendremos ocasión de comprobar, no supuso una excepción, entroncando además con la tradicional influencia que el país galo había ejercido sobre España en muchos otros ámbitos, y que se mantuvo incluso en el periodo posterior a la derrota de Sedán, en que se vio fuertemente afectado su prestigio como potencia política y cultural.<sup>84</sup>

En segundo lugar, hemos tenido en cuenta la dicotomía que algunos de los trabajos analizados establecen entre los países beligerantes y los neutrales durante la Gran Guerra. Para poder ofrecer una respuesta sólida a esos planteamientos nos ha parecido de suma importancia confrontar la diplomacia de España, país neutral en la Primera Guerra Mundial, con la situación experimentada por la diplomacia de un país beligerante y al que la guerra le había afectado de manera tan brutal y completa. El enfoque de estudio comparado nos permitirá determinar si nos encontramos ante dos diplomacias radicalmente distintas, que muestran actitudes opuestas ante los cambios que se fueron produciendo en el escenario internacional y en sus rasgos y condiciones, de manera que la francesa habría actualizado sin demora sus estructuras y prácticas mientras que la española estuviera sin saber, sin poder o sin querer emprender las acciones necesarias para ello, quedándose anclada así en unas formas y prácticas propias de la diplomacia decimonónica; o si, por el contrario, los dos estados muestran procesos de adaptación homologables, aunque presenten diferencias lógicas, habida cuenta de las especificidades concretas de sus políticas interiores, de sus objetivos de política exterior o de su diferente peso sobre la escena internacional.

A la postre, tres razones eminentemente prácticas contribuyen a justificar la elección de la diplomacia francesa para el análisis comparado. Un conocimiento previo de la bibliografía francesa o relativa a Francia nos ponía de manifiesto, como hemos visto, la existencia de numerosos trabajos, de gran calidad, acerca de los temas que son objeto de nuestro estudio. Esta circunstancia hacía posible circunscribir el trabajo en los archivos franceses a una serie de campos que aún no estaban cubiertos, en los que necesitábamos completar la información de que ya se disponía, o aportar unos enfoques que consideramos necesarios y que no habían sido, sin

---

<sup>83</sup> Jean Claude ALLAIN: «Chapitre 21...», p. 476.

<sup>84</sup> Juan Manuel FERNÁNDEZ-SORIA: *Francia en la educación de la España contemporánea (1808-2008)*, Salamanca, Ed. Universidad de Salamanca, 2011, pp. 64-66.

embargo, contemplados. Y, en consecuencia, nos permitía centrar nuestra atención de manera prioritaria sobre la diplomacia española, que es la que necesita, para el periodo que nos ocupa, un estudio en profundidad. Por otro lado, tanto la bibliografía consultada, que nos informaba sobre la documentación de nuestro interés, así como una primera prospección en los archivos franceses nos garantizaban la viabilidad de la investigación, al constatar la disponibilidad de unos fondos de extraordinaria riqueza, como hemos comentado, y la existencia de las condiciones necesarias para poder trabajar sobre dichas fuentes en estancias breves de investigación en la capital francesa. En último lugar, pero no menos importante, el dominio del francés terminaba de franquear los obstáculos que opone cualquier investigación sobre fuentes extranjeras.

Ahora bien, deberemos poner atención en corregir cuidadosamente las deformaciones del espejo en el que proyectamos la diplomacia española. Porque no podemos pretender estar analizando dos aparatos diplomáticos colocados en pie de igualdad o valorarlos según unos mismos criterios. Hemos de ser conscientes de las diferencias que existen entre ambos países en los años a los que circunscribimos nuestra tesis, empezando por las distintas dimensiones económicas y por el desigual peso de ambas naciones en el escenario internacional, lo que repercute necesariamente en unas estructuras diplomáticas de dimensiones diferentes, más imponente y con más amplias dotaciones en el caso francés; más humilde en el caso español. En efecto, como ponen de manifiesto los debates historiográficos, la España contemporánea ha sido «un poder menor en la escena internacional». Como sostienen Pereira y Neila, recogiendo unas reflexiones de Francisco Quintana, «en el caso español, la precariedad de su desarrollo económico, la desvertebración de la sociedad, la fragilidad de las instituciones políticas y, en general, de “las dificultades estructurales del proceso de construcción del Estado nacional característico de la era industrial” mediatizaron intrínsecamente la posición de España en la esfera internacional.»<sup>85</sup>

De lo que se trata, por el contrario, es de evaluar y comparar las respuestas que cada país dio a las transformaciones señaladas, dentro de sus propias capacidades y características y en función de los objetivos e intereses en política exterior que les fueron propios, así como de los condicionantes a que tuvieron que hacer frente.

Este principal recurso metodológico ha sido complementado, por una parte, con análisis cuantitativos, tanto en lo relativo a los perfiles de los agentes diplomáticos, como en el caso de las redes diplomática y consular, y por otra, con algunas incursiones prosopográficas, cuando se ha tratado de comprender mejor las características de determinados grupos analizados, como el

---

<sup>85</sup> Juan Carlos PEREIRA y José Luis NEILA: «La España de Alfonso XIII en el sistema internacional de posguerra (1919-1931)», en *Historia Contemporánea*, N° 34, 2007, pp. 117-154, pp. 119-120.

claustro de profesores del Instituto Diplomático y Consular o los funcionarios españoles destinados en la Secretaría general de la Sociedad de Naciones.

### Estado de las fuentes

Como se pondrá de manifiesto a continuación, existe una profunda diferencia entre la situación de los archivos franceses y los españoles. Mientras que los primeros ofrecen una abundante y diversa documentación, generalmente bien clasificada y catalogada, los segundos padecen graves deficiencias que entorpecen, cuando no impiden, la investigación del historiador.

En nuestro caso concreto, el principal problema lo supone el estado del archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores español (MAE), que ha conocido un importante trastorno en los últimos años, como consecuencias de decisiones políticas encaminadas a cubrir con el velo del secreto una buena parte de la documentación relativa a la política exterior y de defensa, impidiendo con ello el acceso de los investigadores o, cuando menos, dificultándolo en grado máximo, como explican Antonio Niño, Juan Carlos Pereira y Carlos Sanz.<sup>86</sup>

La dispersión de los fondos entre el Archivo Histórico Nacional (AHN) y el Archivo General de la Administración (AGA) supone el primer inconveniente, agravado por el hecho de que si bien la parte depositada en el primero —que permaneció cerrado durante buena parte del primer semestre del curso 2015-2016, lo que nos obligó a reorientar el plan de actuación— está inventariada y puesta a disposición del investigador, no ocurre lo mismo con la parte albergada por el AGA.

Este archivo no ha finalizado aún la labor de cotejo de los fondos que le fueron entregados al ser trasladado el archivo del MAE y no ofrece, en consecuencia, al investigador un inventario de los mismos. De esta manera, tan sólo se pueden consultar aquellas cajas y legajos de cuya existencia se tenga noticia por publicaciones anteriores y pedir las signaturas vecinas para comprobar si otras cajas o legajos albergan documentación que puede ser útil para el mismo tema (por lo general, cada antiguo legajo ha sido dividido en tres cajas; el AGA tiene establecido un límite de diez cajas al día, ampliable según disponibilidad del personal). Situación esta que obliga al investigador a trabajar sobre fondos que ya han sido analizados en buena medida con anterioridad, hurtándole la posibilidad de emprender trabajos por entero novedosos, al mismo tiempo que ralentiza enormemente su labor. Algo que se agrava aún más si tenemos en cuenta que, a diferencia de los principales archivos franceses y algunos españoles, no es posible fotografiar los documentos, y las fotocopias tienen unos plazos de entrega —alcanzando en

---

<sup>86</sup> Antonio NIÑO y Carlos SANZ: «Los archivos, la intimidad de las personas y los secretos de Estado», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, N° 34, 2012, pp. 309-342; Juan Carlos PEREIRA y Carlos SANZ: «“Todo secreto”. Acuerdos secretos, transparencia y acceso a los documentos históricos de Asuntos Exteriores y Defensa», en *Ayer*, N° 97, 2015, pp. 243-257.

ocasiones los seis meses— que disuaden de solicitarlas, siendo la transcripción de su contenido el único recurso realista que queda.

Por último, en el AGA está también depositada una amplia cantidad de documentación proveniente del mismo Ministerio de Asuntos Exteriores y derivada a Alcalá de Henares décadas atrás, producida en su mayor parte por las embajadas, legaciones y consulados, pero también por determinados organismos del Ministerio, como la Junta de Relaciones Culturales o el Centro de Información Comercial (CIC). Esta parte de la documentación, a pesar de aparecer cercenada en alguna ocasión, como es el caso del CIC, que se agota en 1917 cuando el centro extendió su actividad hasta 1924<sup>87</sup>, se encuentra en mejores condiciones de consulta, contando al menos con inventarios, por someros y rudimentarios que estos sean.

Es por lo tanto en estas condiciones en que hemos consultado los fondos relativos a la participación de España en la Sociedad de Naciones, los de la estructura administrativa de la diplomacia económica y sus actores, los más de 200 expedientes de diplomáticos analizados o algunos documentos relacionados con la formación y mecanismos de selección, sobre lo cual también hemos acudido al AHN, donde se guardan las actas de algunas oposiciones celebradas en el periodo que nos ocupa.

El estudio de la estructura administrativa del Ministerio de Estado ha sido completado con las sucesivas publicaciones del *Boletín Oficial del Ministerio de Estado* (consultadas en la Biblioteca del Ministerio de Asuntos Exteriores), que contiene las normas y leyes correspondientes, habiendo sido publicada en los años 70 una amplia selección de estos textos normativos, relativos a los aspectos orgánicos<sup>88</sup> y que nos ha permitido seguir su evolución. Otras publicaciones periódicas han sido fundamentales en el desarrollo de la tesis. En primer lugar, la *Gaceta de Madrid*, accesible en la web del Boletín Oficial del Estado, con un sistema de búsqueda de gran utilidad y que constituye una fuente esencial para este trabajo, especialmente en lo relativo a las cuestiones legislativas, pero no sólo. A falta de un anuario diplomático, al estilo francés, los escalafones de las carreras diplomática y consular, disponibles en la Biblioteca del MAEC, y la *Guía Oficial de España*, disponible en la hemeroteca digital de la Biblioteca Nacional de España (BNE) y que, en el apartado relativo al Ministerio de Estado, recoge los nombres de los funcionarios de la Administración central así como a los destinados en el extranjero, nos han surtido la información necesaria para reconstruir tanto las redes diplomática y consular como el cuerpo de funcionarios con que contó el Estado para desarrollar su acción exterior.

---

<sup>87</sup> La documentación relativa a los años 1918-1924 no ha podido ser localizada.

<sup>88</sup> Carlos FERNÁNDEZ ESPESO y José MARTÍNEZ CARDÓS: *Primera Secretaría de Estado. Ministerio de Estado. Disposiciones orgánicas (1705-1936)*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores, 1972.

Mención especial debemos hacer en este punto del *Diario de Sesiones de las Cortes*, fundamentalmente el del Congreso de los Diputados, que ha sido sometido a un análisis sistemático para estudiar el interés de los parlamentarios por la política exterior y las cuestiones diplomáticas. Su disponibilidad en la página web del Congreso y sus sistemas de índices nos ha facilitado ampliamente la consulta. También hemos de elogiar el estado del Archivo General del Congreso de los Diputados que, yendo un paso más allá que muchos otros, entrega al usuario de manera gratuita las copias de los fondos que tiene digitalizados, que son la mayoría.

El análisis del Instituto Diplomático y Consular, la entidad creada para ofrecer una adecuada formación a los potenciales aspirantes a las carreras diplomática y consular y a los funcionarios del Protectorado español en Marruecos, se ha llevado a cabo esencialmente en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, bajo cuyo patronazgo desarrolló aquel su actividad<sup>89</sup>. Hemos trabajado con las actas de la Junta de Gobierno de la Real Academia, órgano de dirección efectiva del Instituto, en que se trataron las cuestiones relativas a aquel; con la correspondencia, memorias del centro, que presentan información estadística sobre los alumnos, los nombres de los profesores y los horarios de cursos, junto a reflexiones diversas de los secretarios de la institución; así como con diferentes publicaciones contenidas en su biblioteca, entre las que destacan las conferencias organizadas por aquel centro (algunas de ellas digitalizadas y disponibles en la red). No obstante, no ha podido ser localizada la documentación completa generada por el Instituto, faltando fundamentalmente la producida por su Secretaría<sup>90</sup>, a pesar de la excelente disponibilidad de la directora de la Biblioteca y de su equipo, que me han permitido acceder incluso a la parte del archivo que aún no está inventariada y donde he podido localizar algunas carpetas más, con determinados documentos de interés.

Todo ello nos ha limitado en buena medida el estudio, especialmente en lo que tiene que ver con los alumnos, pero con todo, podremos llevar a cabo un análisis amplio sobre este centro, tratando de suplir las carencias con otros recursos. A modo de ejemplo, a pesar de no contar con apuntes o contenidos de las asignaturas redactados por los profesores, a través del análisis de diferentes publicaciones de estos sobre las materias que en él se impartieron, hemos tratado de comprender las ideas que se les transmitía y que fueron conformando su manera de entender sus funciones y el futuro de las relaciones exteriores de su país.

En la Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia hemos podido consultar otras obras de excepcional interés para nuestra tesis, sobre todo las que reflexionaron sobre el

---

<sup>89</sup> También se ha localizado documentación en el AGA.

<sup>90</sup> Tampoco se ha podido encontrar en el Archivo de la Escuela Diplomática, institución sucesora del Instituto Diplomático y Consular y que tuvo, de hecho, su sede en las mismas instalaciones en los primeros momentos de existencia, ni tampoco en el AGA ni en el AHN, lo que nos hace pensar que se ha perdido.

multilateralismo, la Sociedad de Naciones y el nuevo orden internacional surgido de la Primera Guerra Mundial. Por su parte, en la BNE hemos podido localizar, además de un amplio corpus bibliográfico, una parte importante de las publicaciones que nos han servido como fuentes primarias, tanto monográficas como periódicas.

El trabajo en los archivos franceses se ha centrado fundamentalmente en los Archives Nationales (sede de Pierrefite) y en los Archives Diplomatiques (La Courneuve). En ambos, unos inventarios bien constituidos y a menudo exhaustivos —mejor organizados en el caso de los diplomáticos; algo más enrevesados en los nacionales—, con unos fondos de gran riqueza y amplias facilidades para su consulta y, sobre todo, para su reproducción, incluyendo la fotografía libre y gratuita, han hecho posible un trabajo que se ha tenido que desarrollar en pocos meses, repartido en sendas estancias de investigación en l'École Normale Supérieure (rue d'Ulm) y en la Universidad de la Sorbona (Paris I).

En los Archives Nationales hemos trabajado sobre todo con las actas de la Commission des Affaires Étrangères de la Chambre des Députés, poderoso comité de acción parlamentaria, que nos ha permitido conocer, en un medio más restringido de discusión y apartado de los discursos solemnes, la opinión de los políticos y la postura de los partidos frente a diferentes asuntos ligados a la nueva diplomacia, sirviéndonos además para reconstruir la evolución de la fiscalización de la política exterior por parte del Parlamento francés. Este trabajo ha sido completado con la documentación que se guarda en el Archivo del Senado (al que se accede con reserva previa) sobre la comisión homóloga, de mucha menor entidad, así como con la consulta online del *Journal Officiel de la République française* en su división relativa a los *Débats parlementaires. Chambre des Députés*.

En los Archives Diplomatiques, nos ha parecido importante trabajar sobre tres fondos:

- el de la Sociedad de Naciones, para analizar los diferentes debates que tuvieron lugar para preparar la posición de Francia en el momento de constitución del organismo internacional
- el de «Relations Commerciales» para analizar la presencia de ese ámbito en la diplomacia francesa y
- la documentación de las oposiciones para el acceso a la carrera diplomática, para analizar tanto los métodos de selección como la formación de los futuros diplomáticos.

Todos ellos de una riqueza sin parangón, desgraciadamente, en los archivos diplomáticos españoles, salvo en el caso del fondo relativo a la Sociedad de Naciones, muy bien dotado en ambos países. En lo que tiene que ver con la documentación relativa a las oposiciones, mientras que en Francia se preservan amplios dossiers de cada uno de los aspirantes, con información exhaustiva sobre su formación, las ocasiones en que ha intentado presentarse la persona

respectiva, las cartas de recomendación conseguidas, los informes de conducta ideológica y política y de situación socio-económica familiar..., junto a documentos generales sobre la oposición respectiva, conteniendo listados, calificaciones completas etc., en España tan sólo contamos con las actas de dichas oposiciones —en series incompletas y desperdigadas entre el Archivo Histórico Nacional y el Archivo General de la Administración— que presentan la composición del tribunal, el listado de los aspirantes, los temas que cada uno ha respondido y el resultado final con el orden en que han quedado clasificados. Hemos de lamentar que ni siquiera los expedientes personales de los diplomáticos españoles alberguen, muchas veces, documentación más allá de la partida de bautismo, diplomas de fin de estudios y todos los documentos relativos a sus cambios de destino y progreso en el escalafón.

Por último, en cuanto al caso francés, hemos acudido también al archivo de SciencePo, que alberga los fondos producidos por su antecesora, l'École Libre des Sciences Politiques, la institución francesa en que se formó la mayoría de los funcionarios diplomáticos y consulares de nuestro periodo, y que cuenta con amplísima y abundante documentación, tanto sobre los alumnos que la han frecuentado en las diversas secciones y sus calificaciones, como sobre el contenido de las asignaturas y la vida del centro mismo. El acceso es sin embargo condicionado en función de la disponibilidad del archivero y determinada documentación requiere permisos especiales.

Finalmente, de manera puntual hemos acudido a la hemeroteca en busca de los análisis y opiniones de la prensa, en periódicos y revistas como *El Imparcial*, *El Sol*, *ABC*, *España*, *Le Temps* o *Le Matin*.

### **Estructura de la tesis**

La tesis se divide en cuatro grandes partes, que integran los principales procesos que fueron articulando la modernización de la diplomacia y su adaptación a la evolución de la realidad internacional. El primero de estos capítulos aborda uno de los pilares de la modernización de la diplomacia, su profesionalización, analizando los dos medios a través de los cuales aquella se fue concretando, esto es la formación de los futuros agentes diplomáticos y los mecanismos de selección de los mismos.

Partiendo del momento en que se puso de manifiesto por vez primera una preocupación por que los representantes del país en el exterior estuvieran dotados de una determinada formación académica —tanto en España como en Francia, en el último tercio del siglo XIX— analizaremos la evolución de esa exigencia, los medios de que se disponía o que se arbitraron para que los aspirantes a las citadas carreras pudieran cumplirla, los actores que intervinieron en la misma... Toda vez que Francia contaba ya desde 1872 con una École Libre des Sciences

Politiques en el seno de la cual se preparaban, entre otros, los aspirantes a representar el país en el exterior, y que una institución con análogas funciones fue creada en España en 1911, estudiaremos ambos organismos, los actores que estuvieron en la base de su promoción, y quienes se encargaron de su dirección, su estructura, las materias de que se componían sus planes de estudio, las personalidades de quienes eran sus profesores, así como el lugar que ocupaban en la estructura de las respectivas diplomacias. Analizaremos en la medida de lo posible el universo de ideas que se les transmitía en ambos organismos en ámbitos tan importantes como la Historia diplomática o el Derecho internacional, amén de la visión que se les dispensaba acerca de sus propias funciones y de su propia profesión. Prestaremos especial atención a la sensibilidad que estas instituciones mostraron o no frente a las novedades a las que se enfrentaron las prácticas diplomáticas, para determinar si los futuros agentes diplomáticos y consulares habrán recibido o no una formación acorde con los asuntos que entraban en la esfera de su actuación y con la complejidad creciente del escenario internacional.

La sola existencia de unos exámenes para el ingreso en las carreras diplomática y consular no garantiza un sistema abierto y democrático. Por ello, estudiaremos las condiciones exigidas para tener acceso a dichos exámenes, tanto las condiciones explícitas como las subyacentes; la existencia de niveles intermedios de selección, como el *stage* en el seno del Quai d'Orsay, que se prestaban a mayores arbitrariedades; los programas de las oposiciones; la composición de los tribunales, que nos permitirá evaluar el grado de monopolio de los dos ministerios de asuntos exteriores, mediante la selección de su personal, o la posible apertura a otros sectores; los condicionantes y barreras que la carrera diplomática oponía a quienes aspiraban a entrar en ella, fundamentalmente de carácter socio-económico. Este análisis, llevado a cabo desde un enfoque evolutivo y comparativo, nos permitirá, en definitiva, aproximarnos al grado de calidad democrática de ambas estructuras diplomáticas.

Como hemos dejado ya señalado, los diversos autores consultados ubican en los momentos posteriores a la Primera Guerra Mundial el inicio del interés de los parlamentos por las cuestiones de política exterior y por el quehacer de la diplomacia misma, que antes se convenía en dejar como ámbito reservado al entendimiento y control de los gobiernos y hasta únicamente de los ministerios de asuntos exteriores. Sin embargo, una primera aproximación a nuestro objeto de estudio nos ha hecho ver que con anterioridad a la guerra aparecieron demandas parlamentarias en este sentido. Por lo tanto, buscaremos trazar, para ambos casos, el español y el francés, el recorrido de esa preocupación por fiscalizar en el parlamento estos asuntos a que nos referimos, identificando a sus promotores, los temas que suscitaban el debate y el interés, los medios a través de los cuales se canalizaban, así como las exigencias que se



planteaban de cara a la ampliación de las cuotas de intervención ya conseguidas, ofreciendo al mismo tiempo la imagen —o imágenes— que los parlamentarios tenían de la profesión diplomática y de sus agentes.

Mediante el análisis de la estructura de los departamentos de asuntos exteriores y de la red de representaciones en el exterior estaremos capacitados para definir mejor la especialización de ambas diplomacias, así como su grado de expansión. Con la evolución de la estructura orgánica ministerial de fondo, analizaremos los medios por los que tanto el Palacio de Santa Cruz como el Quai d'Orsay se propusieron dar respuesta a la entrada con fuerza del elemento económico en el campo de acción de la diplomacia y prestar apoyo oficial a la economía nacional más allá de las fronteras, en un escenario cada vez más complejo, entendiendo este proceso como el exponente principal de la especialización de las estructuras diplomáticas.

En esta línea, estudiaremos también la reacción del Palacio de Santa Cruz a la aparición de nuevos actores en los procesos de decisión de la política exterior, especialmente los otros departamentos ministeriales, integrando la aparición de agentes especializados —fundamentalmente los agregados comerciales—, la manera de relacionarse con sus compañeros, con sus superiores jerárquicos en el destino y con los ministerios de que dependían (el de Estado y el ministerio técnico del que procedían). En ambos casos —servicios centrales y representaciones en el exterior— será de gran interés analizar las implicaciones que estos aspectos tuvieron sobre la unidad de acción en la política exterior y los problemas derivados de la misma. Junto al ámbito económico, nos acercaremos mínimamente al de la diplomacia cultural, para proponer una visión corregida de la que, hasta el presente, se nos ha transmitido sobre la conducta de España en este terreno.

El análisis evolutivo de las redes diplomática y consular, confrontándolas con los datos del comercio exterior y de emigración, y de los efectivos con que contó el Ministerio de Estado nos permitirá determinar las orientaciones regionales de la política exterior española y nos ayudará a comprender si la diplomacia española contaba con los medios necesarios para hacer frente a sus objetivos. De nuevo, se impondrá un enfoque comparativo en el estudio planteado.

Finalmente, el análisis de la actitud adoptada por los diferentes sectores implicados —políticos, diplomáticos, juristas, prensa— ante la diplomacia multilateral y, en especial, ante el organismo que intentaría gestionar las relaciones internacionales en los años posteriores a la Gran Guerra, esto es la Sociedad de Naciones, será un alto indicador para calibrar la adaptación de España y de Francia a las nuevas formas de la diplomacia. Nos fijaremos en los discursos de personalidades con responsabilidad en el entorno de la política exterior acerca de uno de los

temas fundamentales que la Sociedad de Naciones puso sobre la mesa, esto es la pérdida de soberanía por parte de los estados nacionales. Buscaremos comprender la concepción que se tenía y el uso que se hacía de los funcionarios que, provenientes de distintos países, trabajaban en Ginebra, preguntándonos si eran vistos y tratados como funcionarios nacionales o teniendo un carácter internacional. Trataremos de definir los intereses de ambos países en el seno de la Sociedad de Naciones y el uso que hacían, o esperaban hacer, de las vías que esta institución ponía a su alcance, tratando de averiguar si la concebían como un medio eficaz o, al contrario, mostraban preferencia por las tradicionales relaciones bilaterales.

## 1. PROFESIONALIZAR Y DEMOCRATIZAR LA DIPLOMACIA: FORMACIÓN Y SELECCIÓN DE LOS AGENTES DEL SERVICIO EXTERIOR

La profesionalización de la diplomacia ha pasado, en el siglo XIX y principios del XX, por definir un corpus de conocimientos y destrezas que debieran poseer quienes recibieran el encargo de ejercerla; por arbitrar unos sistemas de selección en que los aspirantes a ingresar en la carrera diplomática y consular pudieran demostrar su posesión y manejo, y sirvieran para retener a los mejores; y, de forma paralela o en última instancia, por habilitar las vías que permitiera adquirir la formación exigida. El desarrollo de ese proceso puso sobre la mesa, más tarde o más temprano, la cuestión de la apertura social de un cuerpo tradicionalmente reservado a las clases más altas de la sociedad, fundamentalmente la aristocracia. La fórmula que debía garantizar el acceso equitativo pasaba por democratizar los sistemas de selección así como las propias condiciones en que se fuera a desarrollar después la carrera.<sup>1</sup>

Tanto en Francia como en España estos componentes del proceso fueron implementados en el periodo señalado<sup>2</sup>, respondiendo a los mismos fines. En varios aspectos ambas diplomacias siguieron caminos muy parecidos; en otros, las opciones privilegiadas en cada caso fueron dispares; los tiempos tampoco fueron siempre parejos. En ambos casos, además, los planteamientos de profesionalización y democratización de la carrera presentaron limitaciones, en el contexto de una evolución que transitó entre el cambio y la continuidad. Empezaremos analizando la formación que recibieron los diplomáticos y cónsules en ambos países, fijándonos

---

<sup>1</sup> Mai'a CROSS: *The European Diplomatic Corps: Diplomats and International Cooperation from Westphalia to Maastricht*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007, pp. 109-116; Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, Londres y Nueva York, Routledge, 2000, pp. 93-141; Ralph BLESSING: «A Changing Diplomatic World», in Gordon MARTEL (ed.): *A Companion to International History 1900-2001*, Oxford, Wiley, 2007, pp. 65-77.

<sup>2</sup> Sobre los primeros pasos en la profesionalización de la carrera en España, véase Miguel Ángel OCHOA BRUN: *Historia de la Diplomacia Española*, vol. XII, *La Edad Contemporánea, siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2017, pp. 331-337.

en especial en las dos instituciones que sirvieron a tal efecto, el Instituto Diplomático y Consular y l'École Libre des Sciences Politiques respectivamente.

## 1. 1. El Instituto Diplomático y Consular: orígenes de una institución

Desde que la Ley Orgánica de las Carreras Diplomática, Consular y de Intérpretes de 1883, que instauró el sistema de ingreso mediante oposiciones, «a la manera del *grand concours* francés»<sup>3</sup>, incluyó como condición —tanto para los diplomáticos como para los cónsules— la posesión del título de Licenciado en Derecho —civil o administrativo— y la aprobación en la carrera de la asignatura de Derecho internacional, aquel precepto se mantuvo como requisito invariable a lo largo de todo el periodo que nos ocupa. Por lo tanto, si bien en los exámenes de ingreso se exigía a los aspirantes, además del dominio del francés y buen nivel de inglés o alemán, amplios conocimientos sobre historia, geografía y economía, la formación académica fundamental de los agentes del servicio exterior español de este periodo fue la de jurista, lo cual, evidentemente, determinó la manera de entender su propia profesión.<sup>4</sup>

Precisamente a partir de 1883, de la mano de una profunda reforma que introdujo el ministro de Fomento Germán Gamazo, se comenzó a estudiar en la licenciatura de Derecho la materia de Derecho internacional público y privado.<sup>5</sup> Con la reforma, los aspirantes a las carreras diplomática y consular podían acceder a esta formación de tanto peso para su futura labor sin

---

<sup>3</sup> Blanca LOZANO: «Pasado, presente y futuro de la carrera diplomática», en *Documentación Administrativa*, N° 210-211, mayo-septiembre 1987, pp. 307-342, p. 322.

<sup>4</sup> Óscar Sánchez ha mostrado con análisis de actuaciones concretas de un buen puñado de decisores y ejecutores de la política exterior española, la incidencia de la formación jurídica y, en especial, en Derecho internacional, en las respuestas que aquellos dieron en el desarrollo de sus funciones. Aunque su estudio se ha limitado al periodo 1890-1914, sus conclusiones pueden ser fácilmente extensibles a todo el periodo que analizamos nosotros, dada la pervivencia de la centralidad de esa formación. Vid. Óscar Javier SÁNCHEZ SANZ: *Diplomacia y política exterior. España, 1890-1914*, tesis doctoral, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2004 (dir. por Rosario de la Torre), pp. 265-275.

<sup>5</sup> El Real Decreto de reforma de las enseñanzas de Derecho, del 2 de noviembre de 1883, afirma que el estudio «del Derecho internacional público y privado es otra necesidad imperiosísima a que también se acude y provee. Ni las contrataciones, ni otra fase alguna de la vida social se contienen ya en las fronteras de una sola nación; son cotidianos los problemas de Derecho internacional que se someten al Abogado, al juzgador, al Notario o al funcionario administrativo, sin que, al pasar estos por las Universidades, hayan recogido siquiera una leve noción de rama tan importante y lozana de la ciencia jurídica.» Para una evolución de la enseñanza del Derecho en las universidades españolas remitimos a Manuel MARTÍNEZ NEIRA: *El estudio del derecho. Libros de texto y planes de estudio en la universidad contemporánea*, Madrid, Universidad Carlos III, 2001, donde se puede apreciar el papel que el Derecho internacional fue teniendo en las distintas etapas, así como la profesionalización del jurista a partir de los años 20, a través de una formación más positivista. Igualmente, para el periodo final de la Restauración, y centrado en el caso de la Universidad de Madrid, puede consultarse José María PUYOL MONTERO: «El plan de estudios de Derecho en la Universidad Central (1923-1931)», en *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija*, N° 8, 2005, pp. 281-358.

necesidad de desplazarse a Madrid, cuya Universidad Central había sido anteriormente el único lugar donde podía adquirirse, al ser privativa de los estudios de doctorado.<sup>6</sup>

La reforma educativa «potenció el desarrollo de la primera generación “profesional” de juristas internacionales españoles».<sup>7</sup> En efecto, como explica Celestino del Arenal, a partir de ese momento los estudios jurídico-internacionales conocieron en España un importante desarrollo, aumentando en buena medida el número de publicaciones sobre esta temática, así como su calidad, en consonancia con lo experimentado en el resto de Europa. Un avance que proseguía la labor comenzada años atrás en el estudio de lo que ya desde mediados de la centuria se venía denominando, también al igual que en otros países, como «relaciones internacionales» y que se emprendió tanto desde la Historia diplomática como desde el Derecho internacional, adquiriendo esta última disciplina una posición preponderante en la última parte del siglo.<sup>8</sup>

Sin embargo, no tardó en hacerse evidente que la formación que la universidad proporcionaba a los aspirantes a las carreras diplomática y consular presentaba grandes lagunas. En efecto, a pesar de que los temas jurídicos y algunas de las otras materias de los programas de oposición —estadística, economía política...— estaban, en parte, cubiertos por los planes de estudios, una amplia porción de aquellos temarios quedaban al margen de la enseñanza reglada que se recibía en las aulas de la universidad. Por lo demás, como es natural, las enseñanzas dispensadas no estaban enfocadas de manera específica a las carreras diplomática y consular. En el caso de esta última, la situación era aún más acusada, en la medida en que los conocimientos que debían poseer los opositores eran mucho más especializados y técnicos de lo que podía ofrecerles la carrera de Derecho. Unos conocimientos que podían haber adquirido, también en parte, quienes hubieran pasado, además de por las facultades de Derecho, por las Escuelas de

---

<sup>6</sup> Antonio MERCHÁN: «Centro y periferia: el Doctorado en Derecho durante el siglo XX», en Adela MORA (ed.): *La enseñanza del Derecho en el siglo XX*, Madrid, Instituto Antonio Nebrija-Dykinson, 2004, pp. 401-441.

<sup>7</sup> Ignacio de la RASILLA DEL MORAL: «El estudio del Derecho internacional en el corto siglo XIX español», en *Rechtsgeschichte Legal History*, N° 21, 2013, pp. 48-65, p. 60.

<sup>8</sup> Celestino del ARENAL: «El estudio de las relaciones internacionales en la España del siglo XIX», en *Revista de Política Internacional*, N° 163, 1979, pp. 7-45. Véase también, del mismo autor: «La enseñanza de las relaciones internacionales en España», en *Derecho internacional y relaciones internacionales en el mundo mediterráneo*. Actas de las XVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones internacionales, 1999, pp. 319-338. Y una actualización de los análisis del desarrollo en España de la disciplina de las Relaciones Internacionales, en el reciente estudio de José Antonio SANAHUJA: «Relaciones Internacionales en España: una aproximación disciplinaria e institucional», en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N° 133, 2019, pp. 159-184.

Comercio.<sup>9</sup> En resumidas cuentas, los opositores debían preparar por su cuenta una cantidad nada desdeñable de las cuestiones de las oposiciones.<sup>10</sup>

Uno de los primeros que apuntaron de manera pública estas deficiencias del sistema y propusieron una solución fue Rafael María de Labra<sup>11</sup>. En diciembre de 1909, en medio de la discusión en el Senado del presupuesto del Ministerio de Estado, dedicó sus discursos a señalar una serie de asuntos de gravedad con respecto a la representación exterior de España, ofreciendo sus soluciones a las mismas, como una muestra más de su constante preocupación por las cuestiones internacionales y coloniales. Uno de los puntos que trató se refería a la creación de un centro de estudios superiores que dotara a los aspirantes a las carreras diplomática y consular de los «medios educativos y de instrucción que, a mi juicio, no tienen en el momento presente».<sup>12</sup> No era ni mucho menos la primera vez que Labra planteaba estas cuestiones ya que, como subraya Celestino del Arenal, el político institucionista había puesto sobre la mesa constantemente

«la imperiosa necesidad que existe, si se quiere que España pueda enfrentarse adecuadamente con la realidad internacional, de que el estudio de los temas internacionales salga del academicismo y formalismo jurídico a que se encuentra sometido en la Universidad y de que se creen centros de estudios internacionales, en los que junto al Derecho Internacional se estudien otras ciencias que hacen referencia a la sociedad internacional, como único modo de poder llegar a comprender ésta y desarrollar una política digna de tal nombre.»<sup>13</sup>

En su planteamiento, partía además el senador republicano de un hecho fundamental: la transformación que había ido conociendo la diplomacia en las décadas anteriores y que le había impuesto un carácter profesional<sup>14</sup> exigía una formación propia, no siendo ya suficiente con la posesión de unas determinadas maneras o comportamientos en sociedad: «hay que decirlo cien veces: ya la diplomacia no es un sistema *de bailes y de trufas*, como se decía tiempo atrás, y no se

---

<sup>9</sup> Por el RD de 21 de agosto de 1903, que reformaba la Escuela de Comercio de Madrid, su plan de estudios incluía algunas materias como la aritmética mercantil, legislación de aduanas o el conocimiento de los tratados de comercio vigentes, que entraban dentro de los temas de que se componían las oposiciones a la carrera consular. Vid. Javier FERNÁNDEZ AGUADO: *Historia de la Escuela de Comercio de Madrid y su influencia en la formación gerencial española (1850-1970)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1996, vol. II, pp. 64-67.

<sup>10</sup> Los opositores contaban con manuales para la preparación de los exámenes, como por ejemplo el del diplomático Pablo SOLER Y GUARDIOLA: *Apuntes de Historia política y de los tratados (1490-1815), con arreglo al programa para los exámenes de ingreso en las carreras diplomática y consular*, Madrid, Victoriano Suárez, 1895.

<sup>11</sup> Rafael María de Labra y Cardana (La Habana, 1840-Madrid, 1918) fue un político, ideólogo y escritor español. Cursó estudios de Filosofía y Letras y Derecho. Destacado abolicionista, en 1871 fue elegido diputado a Cortes y ocupó igualmente un escaño del Senado en diferentes legislaturas. Siendo uno de los fundadores de la Institución Libre de Enseñanza, fue su rector entre 1881 y 1882 y desde 1885 hasta su muerte.

<sup>12</sup> Rafael María de LABRA: *La orientación internacional de España*, Madrid, Tip. de Alfredo Alonso, 1910, p. 80.

<sup>13</sup> Celestino del ARENAL: «El estudio de las relaciones...», p. 44.

<sup>14</sup> Como puede apreciarse en: Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy...*, pp. 93-141; Ralph BLESSING: «A Changing Diplomatic World...», pp. 65-77.

puede de repente sacar a un hombre de estos o de esos bancos, y enviarle a ejercer una representación diplomática sólo a título de su representación política y sin auxiliares adecuados. [...] Esos cargos, esos oficios, son cada vez más complicados, y su desempeño pide aptitudes y preparación exquisita».<sup>15</sup>

Pues bien, como ya había dejado apuntado, en su opinión, la ordenación de los estudios universitarios españoles no ofrecía la preparación necesaria para alcanzar ese grado imprescindible de profesionalización. La situación se veía agravada en la medida en que, según el senador, la carrera de Derecho formaba parte de un conjunto de carreras, que estaban «más o menos agonizantes».<sup>16</sup> Similar apreciación hacía a finales del siglo XIX Émile Boutmy, fundador de l'École Libre des Sciences Politiques, centro de formación por excelencia de los cuadros diplomáticos y consulares franceses durante nuestro periodo. Según Boutmy las facultades de Derecho estaban «mal préparées et peu propres à donner plusieurs enseignements (étrangers à la nature juridique) qui ont leur place marquée dans l'éducation administrative et politique.» Como nos aclara Pierre Rain, «il visait évidemment les cours d'histoire diplomatique dont le succès allait croissant, les cours sur le système financier des principaux États...»<sup>17</sup>

Es importante detenernos un momento en subrayar la alta misión que a Labra le habría gustado ver encomendada a este centro, junto a la ya definida de formación de los futuros miembros de las carreras. Nos referimos a su constitución como entidad que trabajara para ir despertando en la sociedad española un interés por la vida internacional del país, habida cuenta del valor que otorgaba al apoyo de las naciones a los proyectos de política internacional de sus respectivos estados.<sup>18</sup> Sobre este asunto, que dejamos aquí tan solo apuntado en la medida en que será objeto de análisis en el siguiente capítulo, Rafael María de Labra se había pronunciado ya, en el mismo escenario, algunos años antes. Tan pronto como en 1901 defendía con vehemencia una cuestión que saltará al centro de los debates en los años siguientes: la discusión libre y pública de las cuestiones de política exterior, y aún de diplomacia.

«Hay, sobre todo, que rectificar las preocupaciones dominantes sobre la dificultad extrema y los peligros extraordinarios de los debates parlamentarios sobre política exterior y aun sobre asuntos diplomáticos; [...] El diputado o senador, libre en sus manifestaciones, planteando problemas, agitando, señalando los rumbos y derroteros, cuando menos, sirve para poner las cuestiones sobre el tapete, para llamar la atención de la gente distraída sobre ciertos problemas, que por su naturaleza no atraen a la generalidad de los ciudadanos, preocupados con la política interior de los partidos. [...]

---

<sup>15</sup> Rafael María de LABRA: *La orientación...*, pp. 80-81.

<sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 81 y 142.

<sup>17</sup> Pierre RAIN: *L'École Libre des Sciences Politiques 1871-1945*, Paris, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1963, p. 25.

<sup>18</sup> Rafael María de LABRA: *La orientación...*, pp. 82-83.

Aquella diplomacia antigua que Bismarck definió diciendo que era la diplomacia de los bailes, las trufas y las cortesías, ha concluido. Ahora, la mayor parte de las cuestiones se ventilan a la luz del día, y lo único que no se puede pedir al Gobierno es la explicación de lo que están tratando, en un momento dado. Pero, en cambio, es necesario, triunfantes la política de las libertades necesarias y el sentido democrático contemporáneo, que todos cuantos intervienen en la política de un país, y sobre todo los que la dirigen, contribuyan a determinar un rumbo, a formar una opinión pública en el orden internacional.»<sup>19</sup>

Volviendo a la misión primera de ese centro deseado, señalaba Labra algunas cuestiones de orden académico, repasando los planes de estudio existentes en las universidades españolas, que serían las que a su juicio deberían mejorarse, adaptándolas a las necesidades de la mencionada formación. Van destacando ya en estas reflexiones suyas algunas de las cuestiones cuya atención se verá privilegiada por el futuro Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras Diplomática y Consular y Centro de Estudios Marroquíes. En primer lugar, la historia de América, para la que solicitaba una atención especial; en segundo lugar, la geografía y la historia moderna de África; en tercer lugar, la historia de los tratados internacionales de España, que alcanzará un peso importante en los estudios de los futuros agentes diplomáticos y consulares; en cuarto lugar, las distintas áreas relacionadas con los asuntos económicos y comerciales, cuyo estudio requería, para el senador republicano, ser completados y ampliados de manera considerable, especialmente en un sentido político y social; finalmente, la necesidad de dotar a los aspirantes de un profundo conocimiento de los usos y prácticas consulares y diplomáticas, de las que carecerían en aquel momento.<sup>20</sup> Quedaba así perfilado el carácter interdisciplinario que tendrán los estudios en el centro que verá la luz en breve.

Labra ya había convencido de la idoneidad de la propuesta al ministro de Estado, Manuel Allendesalazar<sup>21</sup>, quien la incluyó en el proyecto de ley de los presupuestos generales para 1910<sup>22</sup>, pero como aquel no prosperó, la propuesta fue recogida por el siguiente ministro de Estado, Manuel García Prieto<sup>23</sup>, quien la consignará en el presupuesto que el Gobierno de Canalejas

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, pp. 49-50. Del discurso pronunciado por Labra el 17 de julio de 1901 en la discusión del Mensaje de la Corona de aquel año.

<sup>20</sup> *Ibidem*, pp. 142-143.

<sup>21</sup> Manuel Allendesalazar y Muñoz de Salazar (Guernica, 1856-Madrid, 1923), ingeniero, comenzó su carrera en política en el Partido Conservador, siendo elegido diputado desde 1884 hasta 1891. Ministro de Hacienda, Instrucción Pública, Agricultura, Gobernación, Fomento y Marina en diferentes gobiernos, será ministro de Estado en el gobierno largo de Maura y presidente del Consejo de Ministros entre 1919 y 1920 y también entre marzo y agosto de 1921.

<sup>22</sup> Memoria para el proyecto de presupuesto para 1910 del Ministerio de Estado, 31 de marzo de 1909, en *Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados* (en adelante, DSC. CD), 29 de abril de 1909, N° 134, Ap. 1º, p. 81.

<sup>23</sup> Manuel García Prieto, marqués de Alhucemas (Astorga, 1859-San Sebastián, 1938) fue miembro del Partido Liberal, elegido diputado en 1888. Ministro de la Gobernación, de Fomento y, entre febrero de 1910 y noviembre de 1912, ministro de Estado, bajo la presidencia de Canalejas. Durante su estancia en el Palacio de Santa Cruz se firmó el tratado hispano-marroquí de 1911, estableciéndose el protectorado español sobre una parte de Marruecos y ultimó el tratado con Francia firmado en 1912 porque el que se repartían ambos países sus zonas de influencia marroquíes.



presentaría para el año 1911. García Prieto, sin duda debido a su preocupación especial por Marruecos, quiso reforzar esta vertiente del futuro centro y así se encargó de consignarlo en el mencionado proyecto. De este hecho y de los propios términos que empleó en su exposición parece poder inferirse la intención de crear, al lado de una institución dedicada a la formación de los cuadros diplomáticos y consulares, un centro que se dedicara a los estudios marroquíes, no ya sólo con una vocación de formación profesional, sino abierto a todo tipo de estudiosos de estas cuestiones: «dada la importancia que entre estas últimas [las cuestiones de política exterior] alcanza la de Marruecos, la creación o subvención de aquel Instituto debe hacerse en forma que permita satisfacer el anhelo, tantas veces expuesto por la opinión pública, de contar con un centro donde el número, cada día mayor, de personas a quienes la geografía, la historia, el derecho y la organización social de aquel Imperio interesan en España encuentren medio de familiarizarse con ellas».<sup>24</sup> Al mismo tiempo, García Prieto aumentaba hasta 50.000 pesetas anuales las 25.000 que había consignado su predecesor.

En este punto fue decisivo que el marqués de Alhucemas fuera, a la sazón, presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, uno de los centros que se barajaron para albergar el futuro instituto. En efecto, en la sesión de la Junta de Gobierno de esta institución del 30 de diciembre de 1910, bajo la presidencia del propio ministro, el académico Manuel Ródenas dio cuenta «de las gestiones que en unión de los Sres. Maluquer y Rolland, viene practicando en pro de que la academia logre la concesión del establecimiento de la Escuela Superior de Diplomática y Consular (sic)», lo que la Junta apoyó de buen grado.<sup>25</sup> Una actitud reiterada en la sesión del 6 de julio de 1911 en que, a propuesta del presidente, la Junta significó a García Prieto «la especial satisfacción con que la Academia había escuchado sus ofrecimientos y propósitos de establecer en ella el Instituto libre de enseñanza de las carreras diplomática y consular y Centro de estudios marroquíes».<sup>26</sup> En efecto, el marqués de Alhucemas, manteniéndose en el cargo ministerial hasta finales de 1912, pudo dar continuidad al proyecto de instalación del Instituto en la Real Academia de Jurisprudencia<sup>27</sup>, situada en la madrileña calle del Marqués de Cubas.

A la hora de analizar la elección del Ministerio en favor de la Real Academia de Jurisprudencia no hay que perder de vista varios hechos. Por un lado, el peso central que se otorgaba al Derecho en la formación de quienes irían a desempeñar puestos diplomáticos y

---

<sup>24</sup> Memoria para el proyecto de presupuesto para 1911 del Ministerio de Estado, 23 de mayo de 1910, en *DSC. CD*, 2 de julio de 1910, N° 15, Ap. 8°, pp. 81-82.

<sup>25</sup> Archivo de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (en adelante, ARAJYL), Caja 22, Libro de Actas de la Junta de Gobierno N° 5, p. 108.

<sup>26</sup> *Ibidem*, p. 149.

<sup>27</sup> En carta de 22 de julio de 1911, fechada en San Sebastián, reiteró al presidente de la Academia, Faustino Rodríguez San Pedro, dicho ofrecimiento. ARAJYL, Caja 172, exp. 3.

consulares, sobre lo que volveremos más adelante.<sup>28</sup> Por otro lado, la vinculación de algunos de sus miembros con las cuestiones diplomáticas y de la vida internacional de España, como es el caso, ya señalado, de Manuel García Prieto, el de Segismundo Moret o Rafael Altamira, que formará parte además, del claustro de profesores del futuro Instituto. No menor importancia revestía, por último, el carácter abierto de esta academia, en comparación con otras como por ejemplo la Real de Ciencias Morales y Políticas, verificado en el gran número de conferencias, actos y sesiones públicas que celebraba, con el objetivo de hacer llegar su labor científica a la sociedad.

Las discusiones originadas en el Congreso de los Diputados en torno a este proyecto dejan ver, no obstante, la escasa concreción con que lo estaba emprendiendo el gobierno. El ministro, queriendo descargar responsabilidad y tratando de subrayar que no era una iniciativa que partía del gobierno ni de cuyo diseño se fuera a ocupar en exclusiva, recordó que se trataba de un propósito de Rafael María de Labra, con quien se encontraba en contacto para darle forma. Una actitud que llevó al marqués de Lema a indicarle que dada la materia en cuestión, convenía que fuera el gobierno el que tomara las riendas de la empresa, mostrando con ello además un cierto recelo a que una personalidad de convicciones republicanas tan profundas como las de Labra fuera el cerebro de un proyecto de estas características.<sup>29</sup> El ministro no se vio tampoco capacitado para responder de una manera concreta a las diversas cuestiones que le planteó el marqués de Lema, pidiéndole que concretase mejor el alcance de este centro y el papel que habría de jugar para la diplomacia española. Entre estas preguntas se avanzaban algunas de las inquietudes y problemas que se plantearían en los años venideros, como por ejemplo, si el paso por el Instituto sería obligatorio para los aspirantes a las carreras diplomática y consular o si supondría alguna ventaja la posesión de su diploma, junto a otras que tienen que ver con el carácter de los estudios o la forma en que estos se organizarían.

Como lo han señalado Eugenio Togores y José Luis Neila, la Academia acogió este proyecto inspirada por un fuerte espíritu regeneracionista, en línea con las corrientes intelectuales del país.<sup>30</sup> En la carta que el presidente de la Junta de Gobierno dirigió al ministro de Estado para agradecerle la confianza depositada en la Real Academia, aparece ya con claridad este

---

<sup>28</sup> En un proyecto de reorganización del centro que ahora se va a crear, redactado en los años finales de su existencia, y que hemos localizado en el fondo sin inventariar del archivo de la RAJYL, se sentencia con claridad: «sin descuidar los estudios económicos, los geográficos y los de cultura general, los esenciales para la misión del cónsul y el diplomático, serán siempre los jurídicos».

<sup>29</sup> «Aunque no dudo que la cooperación del señor Labra puede ser cooperación muy interesante, me alegraría que el Sr. Ministro de Estado llevara a eso un verdadero pensamiento de Gobierno y no delegara exclusivamente en una autoridad [...] aquellas facultades propias del Ministro, aquellos pensamientos y estudios propios, ligados con la política que nosotros debemos realizar, nacional y monárquica.» DSC. CD, 18 de octubre de 1910, p. 1203.

<sup>30</sup> Eugenio TOGORES y José Luis NEILA: *La Escuela Diplomática: cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992)*, Madrid, Escuela Diplomática, 1993, p. 82.

espíritu: «Bien sabe la Junta, y por ello le envanece aún más su designación, que es ésta, tanto como honor que se la dispensa, coparticipación que se le demanda en la ruda y santa obra de la *regeneración nacional*.»<sup>31</sup> En efecto, la Real Academia consideraba que, en ese movimiento de regeneración nacional, era preciso emprender un proceso de transformación en la actitud de España en materia de política internacional. Así lo expresará el Secretario de la corporación en la inauguración del curso 1915-1916, cuando criticaría duramente la apatía colectiva que había mostrado el país en este ámbito, crítica que repetirá en otros discursos inaugurales. Una apatía que era agravada por otras dos problemas. Por un lado, la ausencia de una «madurada preparación de estudio sobre materias económicas e internacionales», que habría malogrado los proyectos emprendidos por los escasos estadistas con que, en su opinión, contó España; por otro, el hecho de no haberse logrado una reforma en profundidad de la diplomacia, quedando reducidos a simples proyectos y buenos propósitos los diversos planes intentados en ese sentido, debido a la falta de concreción y a la ausencia de compromiso con su implementación. Era, por lo tanto, a esa situación a la que entendía que estaba llamada a aportar solución la institución cuya creación se proyectaba,<sup>32</sup> contribuyendo con ello a formar los hombres que debían definir una política internacional para su país, algo de lo que, en opinión del mismo secretario, carecía España desde mucho tiempo atrás.<sup>33</sup>

En efecto, mediante Real Decreto de 21 de diciembre de 1911 se creó el Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras Diplomática y Consular y Centro de Estudios Marroquíes bajo el patronato de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, a la que se concedía la cantidad de 50.000 pesetas para su puesta en funcionamiento. Una cantidad que se consignaría en lo sucesivo en los presupuestos del Ministerio de Estado como subvención anual para el citado Instituto.

---

<sup>31</sup> Minuta de la carta del presidente de la Junta de Gobierno al ministro de Estado, 1 de enero de 1912, ARAJYL, Caja 172, exp. 6 (la cursiva es nuestra).

<sup>32</sup> *Memoria referente al Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras diplomática y consular y Centro de Estudios Marroquíes en 1914 a 1915*, Madrid, Jaime Ratés, 1915, pp. 6-9 (leída por el secretario, Adolfo Pons y Umbert en la inauguración del curso 1915-1916).

<sup>33</sup> «Política internacional o, cuando menos, una orientación que responda a principios determinados, que se traduzca en normas y procederes, que patentice la permanencia activa y tenaz de las naciones en el mundial concierto, no la hubo en España desde los días en que perdimos nuestra grandeza histórica.» Vid. *Memoria referente... en 1920-1921*, Madrid, Jaime Ratés, 1921, pp. 8-9.

## 1. 2. L'École Libre des Sciences Politiques y el Instituto Diplomático y Consular dos instituciones con un peso desigual en sus respectivas sociedades

Si bien Rafael María de Labra había propuesto como modelo l'École Libre des Sciences Politiques fundada en París en 1872<sup>34</sup> y que «sirvió para dar medios y aptitud a todos los diplomáticos y cónsules de las últimas generaciones francesas»<sup>35</sup>, y a pesar de que, como señalan Eugenio Togores y José Luis Neila, los miembros de la comisión encargada de llevar a cabo un proyecto de organización del Instituto realizaran un estudio de los centros que con análogas funciones operaban en otros países, finalmente decidieron no condicionar su trabajo con los resultados de aquel estudio. Ello, en razón de las condiciones concretas y materiales de la puesta en marcha del Instituto así como de «la estimación de que la fisionomía específica de cada pueblo no permitía una adopción íntegra de sus instituciones».<sup>36</sup>

No obstante, y dado el carácter eminentemente comparativo de nuestro estudio, se impone un análisis de las dos instituciones, de sus planes de estudios así como del conjunto de enseñanzas e ideas que se transmiten a los futuros diplomáticos sobre las que deberán ser sus funciones y las maneras en que estas habrán de ser desarrolladas.

Antes de nada, hemos de tomar en consideración que, mientras que en el caso del Instituto Diplomático y Consular nos encontramos frente a una iniciativa concreta para un ámbito específico de la administración pública, l'École Libre des Sciences Politiques obedecía a un proyecto de conjunto que, en un momento determinante de la historia de Francia, el de la caída del Segundo Imperio y la reinstauración de la República en 1871, buscaba dotar al país de una institución académica capaz de ofrecer una formación integral para las élites de las distintas esferas de la administración de la nación. No solamente los aspirantes a la carrera diplomática, sino también aquellos que querían ingresar en la administración central y departamental, en el Consejo de Estado, las inspecciones de finanzas y de las colonias, el tribunal de cuentas o las administraciones argelina, tunecina y colonial encontraban en esta institución, que según consignaba en sus folletos, «se propose le même but que l'ancienne *Ecole d'Administration*», la

---

<sup>34</sup> Un análisis de conjunto de esta institución para el periodo de la III República puede verse en Sébastien LAURENT: *L'Ecole libre des sciences politiques de 1871 à 1914*, mémoire de l'IEP sous la direction de Guy Thuiller, 1991; un análisis sobre los fundamentos y objetivos de la institución, en Pedro L. LÓPEZ HERRÁIZ: *Formar al hombre de Estado. Génesis y desarrollo de la École libre des sciences politiques (1871-1900)*, Madrid, Dykinson, 2019; y, como estudio completo de su historia, Richard DESCOINGS: *Sciences Po : de La Courneuve à Shanghai*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.

<sup>35</sup> Rafael María DE LABRA: *La orientación...*, pp. 82 y 143.

<sup>36</sup> Luis Eugenio TOGORES y José Luis NEILA: *La Escuela Diplomática...*, p. 83.

preparación completa que requerían.<sup>37</sup> La libertad de sus alumnos de componer sus planes de estudios según sus necesidades y afinidades, les ofrecía la posibilidad de completar la formación que les era propia o especializarse en alguna de las múltiples vías que la escuela les ofrecía. Esta ponía a su disposición, a tales efectos, un amplio abanico de cursos y conferencias especiales, que en el caso español no pasaban de alguna conferencia de especialista o curso breve a lo largo del año escolar, englobando el presupuesto destinado a este fin en la partida de «material científico».

La institución parisina fue concebida como una entidad de formación intelectual, superando la simple instrucción. Se trataba de ofrecer al alumno, más allá de una cantidad considerable de nociones, la oportunidad de adquirir un método de trabajo definido y seguro, de entrar en contacto con una gran variedad de puntos de vista, de poseer «une science vivante et pratique, applicable aux besoins du présent». Se buscaba crear una relación estrecha entre alumnos y profesores, que fuera construyendo una comunidad académica, intelectual y profesional, que, convirtiendo a los primeros en discípulos y a los segundos en maestros o tutores, supusiera un firme y prolongado apoyo para los estudiantes tanto en sus años en la Escuela, como a la entrada en sus respectivas carreras profesionales.<sup>38</sup>

#### 1. 2. 1. Medios económicos: subvención pública vs patrimonio privado

La primera gran diferencia que debemos subrayar estriba en la naturaleza y estructura de ambas entidades. Si bien las dos se configuraron como centros de enseñanza superior libre, sustrayéndose así al régimen universitario oficial, la institución española nació como una iniciativa del Estado, contando como único medio de subsistencia la subvención pública, mientras que el centro francés, mantuvo desde su fundación y hasta 1945, en que se procedió a su nacionalización, un carácter eminentemente privado. El patrimonio sobre el que se sustentaba<sup>39</sup> fue constituido gracias a la contribución de hombres provenientes del mundo de las finanzas y de la industria, como lo atestigua la composición de sus consejos de administración, dominados por los presidentes o miembros de los consejos de administración de los Chemins de fer du Nord, du

---

<sup>37</sup> *École Libre des Sciences Politiques. Année scolaire 1905-1906. Organisation et programme du cours. Renseignements sur les carrières auxquelles l'École prépare*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1905, folleto informativo sobre las enseñanzas que ofrecía la escuela, curso 1905-1906, Archives de Sciences Po, fondo École Libre des Sciences Politiques (ELSP), 1SP3, Dr1, sdr a. El aspirante a diplomático sabía sacar provecho de esta variedad de compañeros y profesores con que se cruzaba en las aulas y los pasillos de l'Ecole: «L'Ecole est au centre de tout un réseau dans lequel se fondent des représentants du monde des affaires et de la finance, des milieux coloniaux, des instances politiques ou des cercles intellectuels, et qui peut s'avérer utile au futur diplomate.» Isabelle DASQUE: *À la recherche de Monsieur de Norpois : les diplomates de la République (1871-1914)*, tesis doctoral, Universidad de la Sorbona - París IV, 2005, p. 195.

<sup>38</sup> *École Libre des Sciences Politiques...*, pp. 10-11.

<sup>39</sup> En sus inicios contaba ya con un presupuesto de más de 700.000 francos. Vid. Pierre RAIN: *L'École Libre...*, p. 23.

Midi, d'Orléans, de la Compagnie du Canal de Suez, o de diferentes cámaras de comercio, entre otros. Este interés en formar élites se debía, como lo subrayan los distintos autores que han estudiado este tema, al decidido involucramiento de esas grandes empresas en el resurgimiento del país tras la contundente derrota de Sedán y la consiguiente pérdida del prestigio internacional que había gozado anteriormente.

Además, l'École Libre des Sciences Politiques completaba su financiación con las tasas de matrícula, que suponían ya una primera barrera para los jóvenes franceses.<sup>40</sup> Antes de la guerra, la matrícula estaba situada en 350 francos<sup>41</sup>, a lo que habría que sumar las tasas de exámenes (60 francos por curso), así como las del diploma (20 francos). Teniendo en cuenta la devaluación del franco en los años 20, estos precios conocieron una cierta disminución tras la guerra, de modo que si en el curso 1929-1930 la matrícula había alcanzado los 1.500 francos, el valor de esta cantidad estaba por debajo de los 350 francos de 1913.<sup>42</sup> A pesar de que se habían ido instituyendo becas para los alumnos cuya situación económica y los buenos resultados en la enseñanza secundaria les hacían merecedores de ellas, éstas se daban a conocer con tanta discreción «qu'elles passent inaperçues de familles qui auraient dû en profiter, et d'un certain milieu universitaire et politique souvent enclin à la critique envers cette École libre qui vit de ses ressources et limite sévèrement ses dépenses».<sup>43</sup>

Muy distinta era la situación del centro madrileño. Toda vez que no contamos hasta la fecha con un estudio amplio del Instituto Diplomático y Consular consideramos necesario ofrecer con cierto detalle algunos datos sobre su organización, que nos ayudarán además a enmarcar y comprender mejor su acción y desarrollo.

En este sentido, como hemos señalado, el Instituto madrileño tuvo, como único medio de subsistencia, las subvenciones que recibía del poder público. No recibió ninguna financiación privada y su matrícula era gratuita. Junto a la ayuda que le asignaba el Ministerio de Estado, de 50.000 pesetas, a partir de 1918, recibió otra de 12.000 pesetas provenientes de la Administración

---

<sup>40</sup> Peter JACKSON: «Tradition and adaptation: the social universe of the French Foreign Ministry in the era of the First World War», en *French History*, Vol. 24, Nº 2, junio 2010, pp. 164-196, p. 167.

<sup>41</sup> Unos 1.200 euros actuales, siguiendo el Índice FRCPI1998 de Francia.

<sup>42</sup> *École Libre des Sciences Politiques*, folleto informativo sobre las enseñanzas de la Escuela, años 1905-1930, Archives de Sciences Po, Fondo ELSP, 1SP3, Dr1, sdr a.

<sup>43</sup> Pierre RAIN: *L'Ecole Libre...*, p. 68.

del Protectorado de Marruecos<sup>44</sup>. Partiendo de la premisa de que la retribución de los profesores no sería más que una gratificación y no un sueldo real, que cada uno hallaría en sus ocupaciones principales, cada docente recibió 2.500 pesetas anuales<sup>45</sup> y otras 1.500 para aquellos que fueran a explicar una asignatura más<sup>46</sup>.

La partida destinada a material científico —que comprendía la compra de libros, mapas..., el pago de conferencias y cursos breves encargados tanto a especialistas nacionales como extranjeros<sup>47</sup>, los gastos derivados de los exámenes, etc.— estuvo dotada con 10.000 pesetas. En los años finales, superados los recortes impuestos por la Dictadura primorriverista, dicha partida pasó a corresponderse con el 10% de la subvención estatal. La misma proporción mantuvo, salvo los momentos de irregularidad presupuestaria, la compensación que se asignaba la Academia, para los gastos derivados del funcionamiento del Instituto en su seno.<sup>48</sup>

El aumento de ingresos con la subvención marroquí tuvo, junto a una ampliación de la oferta educativa, una repercusión sobre la retribución de la que gozaba el rector, cuyo sueldo se triplicó (de 1.000 a 3.000 pesetas), quedando señalado en el Reglamento del centro que en caso de reunirse en la persona del rector también la condición de catedrático, junto a su retribución de 2.500 pesetas por este último concepto, tan sólo percibirá 1.500 por la dirección del Instituto.<sup>49</sup> En este sentido, Joaquín Fernández Prida, que había causado baja temporal en el cargo de rector del Instituto en noviembre de 1917 al acceder a la cartera de Gracia y Justicia, cuando volvió a su cargo en abril de 1918, tras cesar como ministro, renunció a la cátedra que tenía en posesión, «Historia de los tratados internacionales de España desde 1815», para dedicarse con «la atención que sus obligaciones exigen» a las funciones de rector. La cátedra a la que renunciaba le fue

---

<sup>44</sup> Y destinadas específicamente al Centro de Estudios Marroquíes, como queda consignado en las cartas de García Prieto, presidente del Consejo de Ministros y ministro de Estado a Antonio Maura, presidente de la Real Academia, enero y febrero de 1918, para informarle de dicha concesión. ARAJYL, Caja 39, exp. 6. Esta subvención, a diferencia, como veremos, de la proveniente del Ministerio de Estado, no sufrirá alteración alguna hasta el final de la existencia del Instituto. Será mantenida incluso por el Gobierno de la República, después de hacer las averiguaciones que se estimaron necesarias para comprobar la continuidad de la actividad que la había justificado. Vid. Carta del director general de Marruecos y Colonias al presidente de la Academia Nacional de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 24 de junio de 1931 y respuesta del secretario de la misma, 7 de julio de 1931, ARAJYL, fondo sin inventariar.

<sup>45</sup> Salvo el profesor de árabe vulgar, que cobraba 3.000 pesetas anuales.

<sup>46</sup> Las asignaturas que se impartieran en dos cursos entrarían en esta consideración de asignatura acumulada, cobrando su profesor 4.000 pesetas anuales por ella. De esta manera, habrá entre 9 y 10 profesores por curso y las cátedras acumuladas oscilarán entre 3 y 5, en función de los cambios en los planes de estudio, que iremos señalando.

<sup>47</sup> Especialmente para aquellas materias «que como la Geografía de Marruecos y la Evolución de los pueblos asiáticos independientes, no son del común dominio de nuestros hombres de ciencia y se hallan sujetas a rectificación diaria, a medida que las informaciones van siendo más completas y los viajes a esos países más frecuentes.»

<sup>48</sup> ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas N° 5, pp. 274-283, sesión del día 24 de octubre de 1913.

<sup>49</sup> ARAJYL, Caja 22, Libro N° 6, pp. 53-54.

confiada de manera definitiva a Antonio Goicoechea, que la estaba explicando interinamente durante la ausencia de Fernández Prida.<sup>50</sup>

Finalmente, hay que señalar la creación de un sueldo de 2.500 pesetas anuales para el Secretario del Instituto Diplomático y Consular, así como la previsión de pago a los vocales examinadores de las pruebas finales<sup>51</sup> y una compensación para el personal de la Academia que atendía también las necesidades del Instituto, una partida que se vio aumentada a lo largo de este periodo, pasando de algo menos de 2.500 pesetas anuales a algo más de 5.500. La cantidad restante se repartía entre el pago de impuestos y una partida de imprevistos.

Aparte de la concesión en 1922 de una subvención de 6.000 pesetas para la impresión del catálogo de la biblioteca, como se señalará más adelante, este presupuesto no conoció modificaciones de importancia hasta el año 1924 cuando el Directorio Militar decidió disminuir en un 50% la subvención anual al Instituto, quedándose así en 25.000 pesetas.<sup>52</sup> Ante esta reducción, la Academia decidió mantener el desarrollo normal del Instituto, aunque ello implicase la aplicación de recortes en determinadas partidas, así como algunos sacrificios por su parte. Con el ofrecimiento de los profesores de desempeñar las mismas atribuciones y cobrar menor sueldo<sup>53</sup>, la Junta de Gobierno acordó que el rector, el secretario y los profesores dejaran de cobrar la retribución correspondiente a los meses en que no había clases (julio, agosto, septiembre y octubre), reduciéndose proporcionalmente también las asignaciones por acumulación de cátedras. Toda vez que las enseñanzas de inglés y alemán «son las únicas que pueden adquirirse por los alumnos en otros centros», la Academia decidió suprimirlas provisionalmente<sup>54</sup>, si bien el profesor de inglés, Carlos Ramspott, se prestó a impartir su cátedra de forma gratuita. Sin embargo, mantuvo íntegras las retribuciones que los trabajadores de la Academia percibían por prestar servicios también en el Instituto.

La Real Academia defendió, incluso frente a algunos de sus miembros, la obligación moral de mantener la plena actividad que el Instituto venía desempeñando hasta el momento, aunque ello supusiera actuar «con el máximo desinterés y hasta con sacrificio». Se trataba en definitiva, de «conservar una institución que tan buen servicio presta a la cultura y que mantiene

---

<sup>50</sup> *Ibidem*, pp. 60-61.

<sup>51</sup> Las más de las veces, los vocales designados por la Academia declinaban cobrar sus dietas, lo mismo que ocurría en algunas ocasiones con los vocales nombrados por el Ministerio.

<sup>52</sup> ARAJYL, Caja 22, Libro N° 6, pp. 407-408.

<sup>53</sup> ARAJYL, Caja 44, exp. 3, carta del rector al presidente de la Academia, Madrid, 4 de julio de 1924.

<sup>54</sup> Dotadas ambas en un principio con 200 pesetas mensuales, pagaderas en 8 meses, habían conocido una primera subida en el curso 1918-1919, a 250 pesetas mensuales, y en el curso 1923-1924 se había pasado a cobrar 2.500 pesetas anuales, repartidas en 12 meses. Tras la restitución de la subvención ministerial, se volverá al pago inicial de 200 pesetas (208,33 más exactamente), pero figurando en el presupuesto sólo el profesor de inglés; el de alemán volverá a aparecer a partir del curso 1928-1929.



en el extranjero, con la formación de diplomáticos y cónsules competentes, un digno concepto de nuestra Nación».<sup>55</sup>

En 1925 la Junta de Gobierno reformó el Reglamento para hacer coincidir el cargo de presidente de la Real Academia con el de rector del Instituto y el de secretario general de aquella con el de secretario de este; además, la Junta, a propuesta del Claustro de profesores, nombraría un vicerrector en quien delegara sus funciones el rector. Ninguno de los tres cargos tendría aparejada retribución alguna.<sup>56</sup> Esta reforma parece haberse precipitado tras la dimisión de Joaquín Fernández Prida (en julio)<sup>57</sup> y de Adolfo Pons y Umbert (en septiembre)<sup>58</sup> de sus respectivos cargos de rector y secretario del Instituto Diplomático, siendo sustituidos interinamente por Ricardo Beltrán y Rózpide y el conde de Santa María de Paredes (secretario de la Academia) respectivamente.

Además del ahorro que esta reforma supondría, se buscaba con ella «un enlace más perfecto y armónico entre ambos organismos», pero cuidándose mucho de subrayar que ello no implicaría menoscabo en la autonomía del Instituto, garantizada por la creación del cargo de vicerrector, que recaería en Ricardo Beltrán y Rózpide. Al mismo tiempo, se pretendía dotar de «un elemento de continuidad en la dirección y orientación del Instituto».<sup>59</sup> Tras la aprobación de estos cambios por parte del Ministerio, la Junta de Gobierno decidió que el nuevo reglamento entrase en vigor el 1 de febrero de 1926.<sup>60</sup>

Con la puesta en marcha del Directorio Civil, la situación económica del Instituto recuperó en parte su realidad previa al recorte impuesto por el Directorio Militar. Ya en junio de 1925 el Ministerio había librado a la Academia una subvención extraordinaria de 8.500 pesetas con destino al Instituto, dinero con el que se pudieron cubrir los pagos que la Academia había hecho al personal afectado al mismo, así como un mes de sueldo de los cuatro perdidos por los profesores, rector y secretario.<sup>61</sup> Y en noviembre del mismo año se le otorgaron 25.000 pesetas para completar la subvención anual. Sin embargo, a partir del año 1928 la subvención del Ministerio se reducirá a 40.000 pesetas y finalmente, para el año 1932 sólo se le entregarán 30.000 (correspondientes a los primeros tres trimestres, como veremos).

---

<sup>55</sup> ARAJYL, Caja 22, Libro N° 6, pp. 429-432.

<sup>56</sup> ARAJYL, Caja 23, Libro N° 7, pp. 62-63, sesión del 9 de octubre de 1925.

<sup>57</sup> Alegando, además de no creerse en situación de «poder prestar la atención debida, durante el curso próximo, al desempeño del Rectorado», que «un cambio en la Dirección de dicho Centro, después del largo tiempo durante el cual vengo desempeñándola, quizá resulte provechoso y dé ocasión a nuevas iniciativas o facilite reformas útiles». ARAJYL, Caja 23, Libro N° 7, pp. 33-34.

<sup>58</sup> ARAJYL, Caja 23, Libro N° 7, p. 51. Adolfo Pons llevaba desempeñando el cargo de Secretario del Instituto desde el nacimiento del centro y, desde la entrada en vigor del Reglamento de 1917, con carácter permanente.

<sup>59</sup> ARAJYL, Caja 45, exp. 10. «Exposición de motivos», s/l, s/f.

<sup>60</sup> ARAJYL, Caja 23, Libro N° 7, pp. 112-113.

<sup>61</sup> ARAJYL, Caja 22, Libro N° 6, p. 493.

En el siguiente cuadro ofrecemos una sistematización del presupuesto, presentando su evolución a través de varios años-tipo: 1915-1916 para el primer periodo; 1919-1920, incorporando las modificaciones tras la concesión de la subvención marroquí; 1924-1925, tras el recorte de la Dictadura y la concesión de la subvención para la impresión del catálogo bibliotecario; 1926-1927, una vez regresada la normalidad; y, finalmente, el último año de su existencia, 1932. Podemos observar con claridad que fueron los sueldos de los profesores la partida a la que más recursos se destinaban, seguida del material científico.

**Cuadro N° 1. Presupuesto del Instituto Diplomático y Consular (en pesetas)**

Partidas	1915-1916	1919-1920	1923-1924	1924-1925	1926-1927	1932
<b>Ingresos</b>						
Subvención Ministerio	50.000	50.000	50.000	25.000	50.000	40.000
Subvención Marruecos		12.000	12.000	12.000	12.000	12.000
Otros			956,20	6.461,41		
<b>Total</b>	<b>50.000</b>	<b>62.000</b>	<b>62.956,20</b>	<b>43.461,41</b>	<b>62.000</b>	<b>52.000</b>
<b>Gastos</b>						
Rector	1.000	3.000	3.000	2.000		
Secretario		2.500	2.500	1.666,66		
Profesores	33.000	36.500	37.500	21.666,66	34.166,66	34.333,28
Material científico	10.000	10.000	10.000	5.000	5.000	4.000
Gratificación Academia	5.000	5.000	5.000	2.500	5.000	4.000
Personal Secretaría y subalterno		2.460	5.559,84	3.524,9	5.559,84	6.087,84
Examinadores		1.500	1.500	460	1.500	500
Impuestos	628,76	628,76	628,76	314,18	640	519,96
Imprevistos	371,24	411,24	2.267,60	328,81	4.133,52	2.558,92
Impresión catálogo				6.000	6.000	
<b>Total</b>	<b>50.000</b>	<b>62.000</b>	<b>67.956,2</b>	<b>43.461,21</b>	<b>62.000</b>	<b>52.000</b>

Elaboración propia. Fuente: Libros de Actas de la Junta de Gobierno de la RAJYL, N° 5, 6, 7 y 8. ARAJYL, Cajas 22 y 23.

### *1. 2. 2. Diferente relevancia en la formación de los cuadros diplomáticos*

Finalmente, debemos referirnos a la distinta relevancia que cada Estado otorgó a los respectivos centros en los procesos de formación y selección de cuadros diplomáticos. Ya en 1888 el Estado francés, a propuesta del Ministerio de Asuntos Exteriores, hizo un gesto importante hacia l'École, reconociendo a su diploma el mismo valor que a los otros títulos que habilitaban para presentarse al proceso de selección de las carreras diplomática y consular, entre los que se

encontraba el título de licenciado en derecho, en ciencias o en letras.<sup>62</sup> Sin embargo, hemos de remarcar que, a diferencia de lo que veremos en el caso del Instituto Diplomático, esta medida, aunque deseada, no había sido reclamada con denuedo. Precisamente por la misma razón por la que el centro madrileño sí la buscará a lo largo de todo este periodo, esto es, por cuanto que implicaba un reconocimiento oficial por parte del Estado. Y justamente el fundador de l'École, Émile Boutmy, era muy celoso del carácter privado de su institución, en la medida en que suponía una garantía de independencia frente al Estado, con el que la escuela quería colaborar, pero no verse sometida a sus dictados.<sup>63</sup> Sea como fuere, esta medida, cuyo valor se amplifica al tener en cuenta que para matricularse como alumno de l'École Libre des Sciences Politiques no se requería ningún título universitario<sup>64</sup>, nos indica con claridad la posición de peso que esta escuela ocupó en la estructura de la formación superior de Francia y, de una manera concreta, de la formación de los cuadros diplomáticos. Una realidad teórica que se ve confirmada por diversas investigaciones como la de M. B. Hayne<sup>65</sup>, quien afirma que entre 1899 y 1936, 249 de los 284 nuevos ingresos en la carrera diplomática provenían de l'École libre, o la de Mai'a Cross, quien señala que entre 1907 y 1927 fueron 153 de un total de 192 los nuevos agentes que habían sido alumnos de l'ELSP<sup>66</sup>. La institución fundada por Boutmy habría conseguido así prácticamente un monopolio de la preparación de los diplomáticos.

El prestigio adquirido por l'Ecole Libre des Sciences Politiques entre los aspirantes a las carreras diplomática y consular explica la alta afluencia de alumnos hacia la sección diplomática y el consiguiente peso que esta fue ganando frente a las otras, como la financiera o administrativa. Si ya desde principios de siglo la sección diplomática mantuvo una matrícula superior a los 200 alumnos, lo que la colocaba en un segundo puesto, muy cerca de la sección financiera, y muy por encima de la administrativa o de la general, los datos de alumnos diplomados refuerza esta imagen. Si desde la última década del siglo XIX se diplomaban una media de 21 alumnos cada año<sup>67</sup>, esta cifra conoció un fuerte aumento tras la Primera Guerra Mundial, como podemos observar en el cuadro N° 2. En efecto, si exceptuamos los años de guerra y el inmediatamente

---

<sup>62</sup> Decreto del 25 de abril de 1888, citado por Sébastien LAURENT: *L'École libre...*, p. 147.

<sup>63</sup> «[...] si nous souhaitons pour le diplôme une valeur officielle, la force des choses et la logique amèneraient bientôt l'État à vouloir contrôler un enseignement dont il accepterait les résultats comme concluants et par une gradation nécessaire il mettrait bien vite la main sur toute son organisation». Procès verbal manuscrit du Conseil d'Administration, 22 de junio de 1884, Archives de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, fondo École Libre des Sciences Politiques (en adelante, AFNSP-ELSP), 1SP29 Dr3. Citado por Sébastien LAURENT: *L'École Libre...*, p. 147.

<sup>64</sup> *Ibidem*.

<sup>65</sup> M. B. HAYNE: *The French Foreign Office and the Origins of the First World War, 1898-1914*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp. 27-28, citado por Peter JACKSON: « Tradition... *op. cit.*, p. 167.

<sup>66</sup> Mai'a CROSS: *The European Diplomatic Corps...*, p. 114.

<sup>67</sup> Sébastien LAURENT: *L'École libre...*, p. 51.

posterior, en que la matrícula no siguió una pauta habitual dada la movilización de la juventud francesa, la media de diplomados por curso alcanza los 49 alumnos. Una realidad sólo superada por la sección financiera (pública y privada).

**Cuadro N° 2. Alumnos diplomados de l'Ecole Libre des Sciences Politiques, por curso escolar y sección (1915-1930)**

Section/Année	Admin.	Finances Publiques	Finances Privées	Écon. et Sociale	Diplomatique	Générale
1915-1916	1	3		2	9	2
1916-1917	7	6	11	2	15	1
1917-1918	3	6	5	2	14	2
1918-1919	2	11	4	1	19	1
1919-1920	16	32	12	7	17	6
1920-1921	20				47	7
1921-1922	25	53	51	23	45	15
1922-1923	14	54	71	20	60	32
1923-1924	11	50	52	8	59	25
1924-1925	24	56	55	19	46	20
1925-1926	17	39	49	13	44	29
1926-1927	13	59	94	12	50	17
1927-1928	11	47	83	5	41	17
1928-1929	14	40	103	16	39	22
1929-1930	26	75	97	11	64	33

Elaboración propia. Fuente: datos de alumnos diplomados, AFNSP-ELSP, 1SP Dr8.

En el caso español, la relevancia del Instituto Diplomático y Consular dentro del entramado diplomático fue más moderada que la del centro parisino. De hecho, como se desprende de la documentación albergada en el Archivo de la Real Academia de Jurisprudencia, una de las constantes preocupaciones de los responsables del Instituto fue sacarle de la modestia con que desempeñaba sus funciones y, en la línea de lo que había apuntado Labra, conseguir para él una situación de solidez y relevancia dentro del mundo diplomático español. Una deseada relevancia que el entorno del Ministerio de Estado le fue dificultando y frenando desde los inicios.

Desde sus comienzos, tanto la Academia como los estudiantes se mostraron preocupados por el relativamente bajo número de alumnos que se matriculaban en el Instituto, y especialmente en lo relativo al Centro de Estudios Marroquíes. Un problema que fue advertido

por los estudiantes desde los primeros años<sup>68</sup>, sosteniendo además que el Instituto tenía poco impacto en las oposiciones, toda vez que, en aquellos primeros momentos, el número de opositores que habían pasado por sus aulas era menor con respecto a aquellos que se presentaban sin haber seguido sus cursos<sup>69</sup>. Admitido por los responsables del centro de manera privada<sup>70</sup>, a la altura de 1925 se planteó de manera pública, centrando el problema en la situación del Centro de Estudios Marroquíes.<sup>71</sup> En efecto, como podemos apreciar en el cuadro N° 3, había una profunda diferencia entre la situación de la sección consular, por un lado, y la de las secciones diplomática y de estudios marroquíes, por otro. La primera mantuvo a lo largo de toda la vida del Instituto unos números de matrícula significativamente más altos —con una media de 50 alumnos en el primer curso y 20 en el segundo— en comparación con las otras dos, que subsistieron con muy pocos alumnos —apenas 10 estudiantes de media en el primer curso y 4 en el segundo, tanto en la sección diplomática como en el Centro de Estudios Marroquíes—. <sup>72</sup>

Es muy curioso observar la notable diferencia entre el número de matrícula del primer año de funcionamiento del centro —1912-1913— y el del curso inmediatamente posterior, especialmente en las secciones Diplomática y de Estudios Marroquíes, que puede encontrar una explicación plausible en la expectativa que causó la novedad de su apertura.

---

<sup>68</sup> «La prueba más clara de que algo debe de hacerse, si se quiere que no desaparezca el Centro de Estudios Marroquíes, es su matrícula actual, escasísima en el primer curso y nula en el segundo», subrayarán al presidente de la Academia en su carta del 20 de enero de 1917. ARAJYL, Caja 38, exp. 15.

<sup>69</sup> «[...] ante las oposiciones que actualmente se celebran, en las que actúan varios aventajados compañeros nuestros, y una mayoría de opositores que no ha tenido la constancia de someterse a la preparación minuciosa que el INSTITUTO da a sus alumnos», carta de los alumnos de la Sección consular al Rector del Instituto, Madrid, 23 de mayo de 1922. ARAJYL, Caja 42, exp. 5.

<sup>70</sup> ARAJYL, Caja 44, exp. 7, Joaquín Fernández Prida a Felipe Clemente de Diego, presidente de la Real Academia de Jurisprudencia, Madrid, 31 de octubre de 1924, en que propone la solución de la reforma de la carrera de Intérpretes como iniciativa por medio de la cual «podría asegurarse la matrícula, tan escasa hoy en el Centro de Estudios Marroquíes».

<sup>71</sup> «Causa verdadero asombro que, siendo hoy el problema fundamental de España el de Marruecos, se vea, si no desierto, sí poco poblado, un Centro de Estudios marroquíes con matrícula gratuita, con Profesorado competentísimo y con una organización tal, que permite, a horas compatibles con otras ocupaciones, no sólo cursar sus estudios para obtener el Diploma de terminación, sino asistir a cátedras aisladas por el interés y el atractivo que puedan por sí mismas despertar.» *Memoria referente al Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras Diplomática y Consular y Centro de Estudios Marroquíes en 1924 a 1925*, Madrid, Julio Cosano, 1925, pp. 12-13.

<sup>72</sup> Hemos de tener en cuenta igualmente la posibilidad de que estas cifras se vieran ligeramente aumentadas con alumnos que no hubieran formalizado la matrícula, dadas las tres categorías de alumnos que el Instituto preveía: matriculado con el objetivo de obtener el diploma, matriculado pero sin esa finalidad y alumnos oyente, sin obligación de una asistencia regular.

Cuadro N° 3. Alumnos matriculados en el Instituto Diplomático y Consular, por secciones y cursos.  
Resultados de los exámenes por cursos (sumando las convocatorias de junio y septiembre).

Alumnos matriculados							Resultados exámenes	
	Sección Diplomática		Sección Consular		Estudios Marroquíes		Examinados	Aprobados
Curso	1º	2º	1º	2º	1º	2º		
1912-1913	26		66		54		18	17
1913-1914	5	4	52	14	15	10	48	41
1914-1915	5	4	48	20	12	8	46	44
1915-1916	14	0	33	16	6	8	38	37
1916-1917	12	5	66	23	13	2	64	58
1917-1918	19	6	55	24	6	6	82	81
1918-1919	16	4	37	22	4	2	55	54
1919-1920	4	5	28	11	2	1	32	30
1920-1921	7	0	64	13	5	0	49	48
1921-1922	5	5	95	25	6	2	46	46
1922-1923	3	3	93	40	10	3	67	62
1923-1924	4	1	48	24	0	1	55	52
1924-1925	6	2	41	29	8	1	60	60
1925-1926	7	11	30	15	10	3	46	46
1926-1927	15	4	19	16	8	5	44	43
1927-1928	11	12	31	9	7	6	47	45
<b>Total</b>	<b>159</b>	<b>66</b>	<b>806</b>	<b>301</b>	<b>166</b>	<b>58</b>	<b>797</b>	<b>764</b>
<b>Media</b>	<b>9,9</b>	<b>4,4</b>	<b>50,3</b>	<b>20</b>	<b>10,3</b>	<b>3,8</b>	<b>49,8</b>	<b>47,7</b>

Elaboración propia. Fuente: Memorias anuales del Instituto Diplomático y Consular.

El mismo cuadro nos arroja otro dato significativo: en las tres secciones, una parte importante de los estudiantes que se matricularon en el primer curso no continuaron los estudios en el segundo año. Fue el caso, en promedio, del 56% de los matriculados en la sección Diplomática, del 61% de los alumnos de la sección Consular y del 63% de quienes habían entrado en la sección de Estudios Marroquíes. La explicación que nos parece más adecuada radica en que, dada la posibilidad que ofrecía el Reglamento de matricularse «en una o varias de las asignaturas incluidas en el plan de enseñanza», sin el propósito de obtener el diploma<sup>73</sup>, una parte importante de alumnos decidiera pasar sólo un año en el Instituto, cursando únicamente aquellas asignaturas cuya preparación de cara a las oposiciones estaba mejor garantizada en el seno de este centro, sin duda dado su carácter más técnico y complejo.

<sup>73</sup> En cuyo caso no se aplicaba la norma de haber superado todas las asignaturas del primer curso para poder acceder a las del segundo.

Finalmente, si tenemos en cuenta el nulo efecto del diploma en los procesos de selección y ascenso, comprendemos también que pocos estudiantes decidieran pasar por el trámite del examen, siendo esa cifra también más elevada en el caso de la sección consular. No obstante, como se puede comprobar, de entre los alumnos que se presentan a los exámenes un altísimo porcentaje los aprueban.

Reconociendo su parte de responsabilidad en esta situación, por una insuficiente difusión de sus actividades<sup>74</sup>, la Real Academia consideraba que la situación se debía a la actitud de las autoridades gubernamentales, que no otorgaban el carácter obligatorio a sus certificados para el desempeño de los cargos en el Protectorado, situación que hacía que el interés que sus estudios despertasen entre sus posibles alumnos fuera mucho menor del que podría haber ser y quedara, así, restringido a aquellos que deseaban una especialización o una mejor preparación para las pruebas de acceso: «mayor extrañeza produce todavía el que para ejercer, si no todos, siquiera determinados cargos en nuestra zona de Protectorado, principalmente en el orden civil, no se exija, o cuando menos sea mérito preferente, el título de aptitud en los estudios marroquíes expedido por el organismo de carácter oficial creado al efecto ya hace años.»<sup>75</sup>

Ahora bien, dejando de lado el Centro de Estudios Marroquíes y centrándonos en la repercusión más directa del Instituto en los procesos de formación y selección de los cuadros diplomáticos, tenemos que afirmar que los datos de matrícula analizados no resultan excesivamente bajos, si tomamos en consideración el número de jóvenes que se presentaban a las oposiciones de ingreso en la carrera diplomática, teniendo en cuenta también que aquellas no se convocaban anualmente. De este modo, en 1915 se presentaron 29 opositores, en 1920 fueron 23 y en 1921 fueron tan sólo 15.<sup>76</sup>

Pero sobre todo, debemos referirnos a los datos que conocemos acerca de la presencia de los alumnos del Instituto entre quienes superaron las oposiciones, advirtiendo de que, debido al carácter incompleto de la documentación que manejamos, estos datos nos dan unos valores mínimos, siendo conscientes de que los valores reales debieron de ser superiores y cualquier

---

<sup>74</sup> En la Junta de Gobierno de 9 de octubre de 1925, a instancias del Rector, quien hizo notar la «conveniencia de dar la mayor publicidad posible a la matrícula en el Centro de Estudios Marroquíes», se decidió remitir carta al subsecretario del Ministerio de la Guerra así como a los directores de «los periódicos de mayor circulación» informando de dicha matrícula así como de las condiciones de la misma, lo que efectivamente llevaron a efecto con fecha de 14 de octubre, siendo los periódicos escogidos *La Libertad*, *El Heraldo de Madrid*, *La Voz*, *El Sol*, *El Debate*, *Informaciones*, *El Liberal*, *El Imparcial*, *ABC* y *La Época*. ARAJYL, Caja 23, Libro N° 7, pp. 56-57 y 59 y Caja 45, exp. 8 respectivamente.

<sup>75</sup> *Memoria referente al Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras Diplomática y Consular y Centro de Estudios Marroquíes en 1924 a 1925*, Madrid, Julio Cosano, 1925, pp. 12-13.

<sup>76</sup> Véanse las actas de las reuniones de los distintos tribunales en el Archivo Histórico Nacional (en adelante, AHN), M° de Asuntos Exteriores, cajas H4493, H4494 y H4498.

corrección será en todo caso al alza.<sup>77</sup> En el cuadro N° 4, que ofrecemos en el anexo N° 1 (pág. 507 y ss.), puede consultarse la información concreta a la que nos referimos aquí, resultante del análisis de los expedientes de cerca de 200 agregados diplomáticos ingresados en la carrera a lo largo de todo el periodo.

Pues bien, teniendo en cuenta que el primer curso de funcionamiento del centro fue 1912-1913, en el periodo 1915-1930 al menos —y debemos insistir mucho en este matiz— un 24,8% de quienes ingresaron en la carrera diplomática, es decir 33 de un total de 133 agentes estudiados, pasaron por las aulas del Instituto Diplomático. Esta cifra aumenta de manera importante en las dos últimas oposiciones de nuestro periodo, las de 1929 y 1930, que a diferencia de las otras dieron acceso a una carrera unificada, en que el primer escalafón lo constituía ya el empleo de secretario de tercera clase. En efecto, de entre los 36 agentes estudiados<sup>78</sup>, al menos 13 habían sido alumnos del Instituto Diplomático, es decir más de una tercera parte, la mayoría en la Sección diplomática.

Por todo ello, si bien es cierto que el impacto del Instituto Diplomático y Consular en la formación de los diplomáticos españoles debió de tener menor alcance que l'École Libre des Sciences Politiques con respecto a los diplomáticos franceses —cosa distinta es, como decimos, el ámbito consular—, incluso con los datos que poseemos se puede afirmar que no fue para nada desdeñable. Además, hay que tomar en consideración que su relevancia en la profesionalización de la diplomacia española, se midió, junto a la formación directa, por el hecho de ser, como veremos, el organismo que determinó, a partir de 1913, los temarios de las oposiciones a ambas carreras, esto es, los conocimientos que debían demostrar las aspirantes a las mismas, así como mediante la constante participación de dos de sus profesores en los tribunales de ingreso en la carrera, participación estipulada por la legislación vigente.

---

<sup>77</sup> Los datos obtenidos del Archivo de la Real Academia han sido complementados parcialmente con la documentación contenida en los expedientes personales, en la medida en que algunos de estos agentes creyeron conveniente aportar, en el momento de presentarse a las oposiciones, un certificado de los estudios realizados en el Instituto de la calle del Marqués de Cubas. Como sabemos, la presentación de dicho certificado no implicaba ningún beneficio o ventaja sobre quienes no lo tuvieran, de modo que no siempre quienes habían pasado por las aulas del Instituto Diplomático sentían la necesidad de hacerlo saber al tribunal que les iba a examinar. En efecto, por las referencias a los mejores expedientes que recogía cada año el Instituto Diplomático en sus memorias, y que nos han ayudado a completar mínimamente la información manejada, hemos podido identificar varios diplomáticos que habían estudiado en este centro, pero en cuyos expedientes no figura el referido certificado.

<sup>78</sup> Para mantener una coherencia con el criterio seguido para los años anteriores, en que habíamos estudiado a los agregados diplomáticos, en estas dos oposiciones hemos seleccionado a aquellos secretarios de tercera clase que optaron por empezar su carrera en una legación o embajada, así como aquellos que se decantaron por la Administración central.



### 1. 2. 3. *Objetivos más altos: superar el estatus modesto del Instituto*

No obstante todo ello, la Real Academia y los profesores del Instituto anhelaron para él un mayor desarrollo y una posición más consolidada en el marco diplomático español. Dos fueron las vías por las que trabajaron para la consecución de esos objetivos. Por un lado, una constante batalla —fallida en última instancia en sus grandes líneas—, a la que se les unió buena parte de sus alumnos, para conseguir un reconocimiento oficial a sus estudios y un «efecto real de las enseñanzas del Instituto sobre los procesos de formación, de cara a la selección, y perfeccionamiento del personal de las Carreras Diplomática, Consular y de Intérpretes».<sup>79</sup> Por otra, una continua especialización en las cuestiones internacionales, buscando convertirse en un centro de referencia, en unos años en que aquellos estudios, como hemos apuntado y volveremos a ver, reforzaron su sentido e importancia, tanto en el mundo académico como en el político.<sup>80</sup>

El análisis de las distintas gestiones que emprendieron los alumnos del Instituto, el propio Claustro y la Real Academia ante el Ministerio de Estado para obtener ventajas a sus diplomas, la valoración de la actuación de cada uno de estos actores, así como la acción concreta de diferentes personalidades, especialmente los ministros de Estado y sus consejeros, nos podrá proporcionar información relevante para comprender los intereses de cada uno y, en última instancia, para comprobar que el Ministerio de Estado no estaba dispuesto a renunciar al control absoluto de los mecanismos de selección de sus cuadros funcionariales.

El RD del 21 de diciembre de 1911, creador del centro, preveía la posibilidad de que los diplomas del Instituto adquirieran algún tipo de valor de cara al ingreso en las carreras para las que preparaban sus enseñanzas, así como para el ascenso en las mismas, dejando la regulación de esos extremos en manos de la legislación en materia de organización de las Carreras diplomática y consular.

En vista de este precepto, la Real Academia de Jurisprudencia, en el proyecto de reglamento del Instituto, incluyó unos apartados en que hacía una propuesta acerca del valor que podrían tener dichos diplomas. En primer lugar, planteó la posibilidad de que dichos diplomas, junto a la superación de las pruebas de idiomas, sustituyeran a las pruebas de aptitud preceptivas para tomar parte en las oposiciones de ingreso en la Carrera Diplomática. En cuanto al valor de aquellas certificaciones para quienes ya se encontrasen dentro de la Carrera, se señalaban una serie de ventajas, que iban desde eximir a los diplomados del Instituto de las prácticas que los

---

<sup>79</sup> Eugenio TOGORES y José Luis NEILA: *La Escuela Diplomática...*, p. 90.

<sup>80</sup> Sobre este punto, algunos resultados de esta tesis han sido incorporados en una reciente publicación, que forma parte de una reflexión conjunta sobre los comienzos de la disciplina de las Relaciones internacionales: Carlos SANZ DÍAZ: «Relaciones internacionales y formación para la diplomacia en torno a la Primera Guerra Mundial: un estudio de caso», en Alberto LOZANO et al.: *¿Cien años de Relaciones Internacionales? Disciplinariedad y revisionismo*, México, Siglo XXI-AMEI, 2019 (en prensa).

agregados diplomáticos debían desarrollar, hasta su exhibición como mérito para los ascensos en determinadas situaciones, o la preferencia a los funcionarios de la Carrera de Intérpretes que hubieran sido alumnos de la Sección Consular o del Centro de Estudios Marroquíes para desempeñar los consulados en Asia y en África. En lo que se refiere al Centro de Estudios Marroquíes, la Academia pretendía que sus diplomados tuvieran preferencia en la provisión de plazas de libre designación en la Administración española en África o en los concursos que se convocaran para cubrirlas, dando prueba con todo ello de los ambiciosos planes de la Academia para el Instituto puesto bajo su tutela.



Imagen N° 1. Sesión inaugural del primer curso académico del Instituto Diplomático y Consular. 17 de diciembre de 1912. En la imagen identificamos, en el centro, a Faustino Rodríguez San Pedro, presidente de la Real Academia, y a su izquierda, con gafas, a uno de los profesores, Ricardo Beltrán y Rózpide, futuro rector. Fuente: ABC, autor: Julio Duque. Con licencia.

Como subrayan Togores y Neila<sup>81</sup>, esas propuestas no fueron bien acogidas por el Ministerio, que, habiendo dado luz verde al reglamento presentado por la Academia, con una serie de modificaciones que eliminaban estas disposiciones que acabamos de comentar<sup>82</sup>, creó el

<sup>81</sup> Luis Eugenio TOGORES y José Luis NEILA: *La Escuela Diplomática...*, pp. 90-102, donde reseñan las propuestas contenidas en el proyecto de reglamento que presenta la Real Academia de Jurisprudencia.

<sup>82</sup> Real Orden de 19 de octubre de 1912.

9 de junio de 1913 una comisión para analizar la manera en que se podría desarrollar la señalada previsión del Real Decreto fundacional. Si bien esta comisión no logró ponerse de acuerdo en el resultado de sus discusiones, los informes que cada uno de sus miembros elevaron por separado al Ministro encierran un elevado interés para definir las posturas de cada uno de ellos y de las instituciones o cuerpos a los que representan.

Llama la atención en primer lugar que el representante de la Real Academia de Jurisprudencia, el académico Félix de Llanos y Torriglia, rebajara en gran medida las pretensiones iniciales del Instituto, contenidas en el proyecto reseñado, y propusiera, en consecuencia, tan solo la reserva a los diplomados del Instituto de un determinado número de vacantes en las oposiciones de ingreso en ambas carreras y, en lo que respecta a la promoción, el uso del diploma para pasar a aquella de las dos carreras a las que no pertenecía y la ventaja que pudieran obtener tras haber realizado los cursos del Instituto, previa licencia por dos años.

Por su parte, los dos representantes del Ministerio de Estado, el secretario de primera clase Jerónimo Valdés y González, conde de Torata, y el cónsul de primera clase Rafael López Lago, consideraban indiscutible el mantenimiento de la oposición, si bien ambos mostraban diferentes posturas en lo que tenía que ver con el valor del diploma en el proceso de selección. Mientras que el cónsul propone que el certificado del Instituto figurara como condición obligatoria para tomar parte en las oposiciones, o, en caso de que esta opción fuera inviable, se concediera a los diplomados un número de puntos a sumar al resultado obtenido en los exámenes de la oposición, la postura del conde de Torata era mucho más restrictiva. En primer lugar, se oponía frontalmente a que el diploma del Instituto supliera la prueba de aptitud, amparando su postura en la materialidad del examen, de la que no convenía prescindir; y en segundo lugar, limitaba su propuesta sobre el valor del diploma a que se mencionara como circunstancia favorable la presentación de «documentos o certificaciones que acrediten méritos académicos especiales», con una referencia expresa al diploma del Instituto. Igualmente limitada proponía Torata que fuera su influencia en los ascensos, al reducirla a la consideración de aquel como un mérito en el caso de los ascensos por elección. El análisis comparado de los ordenamientos de países como Francia, Gran Bretaña, Alemania, Austria, Rusia, Italia, Bélgica y Suiza le sirvió para apoyar su postura y lo adecuado de los métodos vigentes de selección: la presencia en todos los casos estudiados de las oposiciones de ingreso; la existencia de algún mecanismo para no permitir el acceso a dichas oposiciones a quienes, por alguna razón, no se estime apto para la pertenencia a la Carrera; la exigencia, en una buena parte de estos países, de una determinada renta o pensión...

De esta manera, la Real Academia quería asegurar la viabilidad y, en última instancia, el éxito del centro que se había creado bajo su patronato, lo que pasaba necesariamente por dotar a

sus enseñanzas de una notoriedad y un peso específico en la estructura diplomática española. Sin embargo, estas intenciones chocaban con los intereses del Ministerio de Estado, quien no estaba dispuesto a renunciar a su absoluta independencia a la hora de escoger a sus cuadros funcionariales, ni a restringir sus facultades discrecionales en la materia.

No obstante, el Instituto y la Real Academia no darían por perdida la batalla y seguirán intentando, a iniciativa propia, o las más de las veces apoyando las demandas de sus alumnos, conseguir que el hecho de haber pasado por los bancos del Instituto supusiera para aquellos una ventaja sustancial frente a los demás. Hemos de señalar que, a la vista de las iniciativas y demandas presentadas, los estudiantes más activos en esta tarea fueron los pertenecientes al Centro de Estudios Marroquíes, seguidos de quienes pasaban por la Sección Consular. Apenas tenemos constancia de acciones por parte de los alumnos de la Sección Diplomática o en que estos hubieran tomado parte para conseguir algún tipo de ventaja para sus diplomas.

En los primeros años de vida del centro los alumnos y ex-alumnos del Centro de Estudios Marroquíes vieron cómo el gobierno adhería algún beneficio puntual a sus diplomas. Es el caso del RD de 9 de julio de 1914 por el que se implementaba en Marruecos un sistema de organización judicial<sup>83</sup>, que venía a reformar la ya existente, compuesta por la jurisdicción indígena y la jurisdicción consular,<sup>84</sup> esperando además con ello obtener ventajas a nivel político en la medida en que presentaba esta reforma como «la base para que las naciones civilizadas renuncien al derecho de protección por innecesario, haciendo honor a las garantías que ofrece el Protectorado de España y en beneficio de la unidad de acción que su ejercicio requiere».

Al mismo tiempo que este nuevo régimen implicaba la desaparición de las atribuciones judiciales que estaban encomendadas hasta aquel momento a los cónsules españoles en la zona, estipulaba que de la carrera consular podrían provenir<sup>85</sup> los adjuntos a los jueces de primera instancia, los jueces de paz, el representante del Ministerio público en la Audiencia y su sustituto y el representante del Ministerio público en los juzgados de paz. Para dos de estos cargos, los jueces de paz y el representante del Ministerio público en los juzgados de paz, se contemplaba la posibilidad de que fueran designados también aquellos abogados que hubiesen ejercido su profesión —o funciones judiciales, en el caso de los primeros— en Marruecos durante al menos un año «o acrediten aptitudes especiales con certificado del Centro de Estudios Marroquíes».<sup>86</sup>

---

<sup>83</sup> Que ya había sido aceptada y puesta en vigor por un Dahir de 1 de junio de 1914 emitido por el Príncipe Muley El Mehdi y autorizada su promulgación por el Alto Comisario del Protectorado español.

<sup>84</sup> Según señala el RD, la primera estaba siendo ya puesta al día mediante el saneamiento de «los vicios añejos que en ella dejó arraigar el relajamiento de la Autoridad» mientras que la segunda habría perdido su razón de ser «desde el momento en que España ha tomado sobre sí la garantía de los derechos de los extranjeros».

<sup>85</sup> Si bien se señalaban otros cuerpos de los que se podrían extraer estos funcionarios, tales como el Cuerpo Jurídico Militar o de la Armada.

<sup>86</sup> Véase art. 2, 4ª y 7ª reglas.

No se trataba de una situación de preeminencia o preferencia sobre otros aspirantes, pero al menos se comenzaba a otorgar un cierto valor a dicho diploma.

Animado por estas disposiciones<sup>87</sup>, Joaquín Fernández Prida, quien ya ejercía como Rector del Instituto Diplomático y Consular, a la sazón senador por la Universidad de Valladolid, vio en el proyecto de ley de 6 de diciembre de 1916 para el establecimiento de Tribunales ordinarios en Ceuta y Melilla<sup>88</sup> otra oportunidad de seguir avanzando en la conquista del ansiado reconocimiento a la función del centro que dirigía.

En efecto, en la discusión de este proyecto de ley en el Senado, Fernández Prida presentó una enmienda al dictamen de la Comisión encargada de su estudio<sup>89</sup> para conseguir que se prefiriera en el nombramiento de los funcionarios de los cargos municipales a que hacía referencia a «los letrados que tengan cursados los estudios y obtenido el diploma del Centro de Estudios Marroquíes, unido al Instituto libre de las carreras diplomática y consular».<sup>90</sup> Las razones invocadas por Fernández Prida tenían que ver con las especificidades del territorio en que habrán de actuar estos funcionarios y con la consecuente necesidad de estar dotados de unos conocimientos especiales «del idioma, del derecho, de las costumbres y de la historia del pueblo marroquí», haciendo constar que «no ocurre eso en España más que con relación a las personas de quienes hablo, las cuales, por lo mismo, deben ser estimadas muy en primer término para el desempeño de cargos como los de que aquí se trata.» E introdujo un dato comparativo, haciendo ver que su propuesta está en la línea de lo que tienen estipulado «las grandes naciones europeas que tienen personal adecuado para el desempeño de cargos en África», caso de Alemania, Francia e Inglaterra.<sup>91</sup> Esta nota comparativa le sirvió al senador para dejar apuntado el que era el objetivo final perseguido por el Centro de Estudios Marroquíes: que fueran preferidos para el desempeño de todas las funciones que el Estado debía mantener en África aquellas personas que se hubieran especializado en sus estudios con el conocimiento del idioma, costumbres, leyes e historia del territorio en cuestión.<sup>92</sup>

---

<sup>87</sup> *Diario de Sesiones de las Cortes. Senado* (en adelante, *DSC. Senado*), 19 de diciembre de 1916, p. 2453.

<sup>88</sup> El proyecto de ley pretendía hacer extensiva a Ceuta y Melilla la ley de 1907 relativa a la organización de la justicia municipal.

<sup>89</sup> De la que formaba parte uno de los profesores del Instituto, Ricardo Beltrán y Rózpide, quien actuaría como rector interino en los periodos en que Fernández Prida había sido llamado a la cartera ministerial, y quien lo sustituiría en el cargo.

<sup>90</sup> *DSC. Senado*, 19 de diciembre de 1916, pp. 2452-2453.

<sup>91</sup> También los alumnos harán referencia en alguna ocasión a lo establecido en otros países en estas mismas cuestiones. Véase, a modo de ejemplo, la carta dirigida al Rector del Instituto por una comisión de alumnos y ex-alumnos en fecha de 31 de enero de 1927 en que señalan que «ha sido práctica colonista (sic) moderna dar preferencia a los diplomados en Escuelas Coloniales aunque no sean funcionarios del Estado, como es ejemplo patente Bélgica». ARAJYL, Caja 47, exp. 9.

<sup>92</sup> *Ibidem*, p. 2453.

Logró Fernández Prida su propósito en la medida en que la Cámara alta aceptó su enmienda, quedando señalado en el art. 3 de este proyecto de ley que «La justicia municipal de las ciudades de Ceuta y Melilla, y sus términos municipales, estará a cargo de los funcionarios y Tribunales determinados en la ley de 5 de Agosto de 1907, siendo preferidos para los nombramientos los que, en igualdad de circunstancias, tengan el diploma del Centro de Estudios marroquíes, dependiente del Ministerio de Estado.»<sup>93</sup>

No obstante estas dos consecuciones, el objetivo primordial de los alumnos no se había conseguido aún, y en paralelo con aquellas y animados por las mismas, siguieron emprendiendo una serie de gestiones para alcanzarlo.<sup>94</sup> La elaboración, por medio de un RD de 24 de enero de 1916<sup>95</sup>, de un Reglamento general orgánico para la Administración del Protectorado español en Marruecos había supuesto para ellos un nuevo impulso, manteniéndose a lo largo de los años venideros como marco legislativo en el que centrar sus propuestas de reforma. Partía el gobierno en la elaboración de dicho reglamento del reconocimiento de las dificultades a las que hasta el momento se habían confrontado debido a la ausencia de reglamentación sobre los funcionarios destinados en África, con respecto a determinados extremos y a los que se les aplicaban las disposiciones contempladas en la ley de las Carreras diplomática, consular y de intérpretes así como los correspondientes Reglamentos.

El ordenamiento que se aprobó en esa fecha incluía una serie de disposiciones sobre la procedencia del personal que iba a ser destinado en la Administración del Protectorado que revestían interés para el Instituto de la Calle del Marqués de Cubas, en la medida en que aquella estaba íntimamente ligada a las enseñanzas dispensadas en el Instituto. En sus gestiones, avaladas por la Junta de Gobierno, los alumnos insistían en la frágil posición del Centro de Estudios Marroquíes, en comparación con sus vecinas secciones diplomática y consular. El reconocimiento de una preferencia «en todo cargo que haga relación a África» para quienes se encuentren en posesión del citado diploma era contemplado como única posibilidad de subsistencia para el Centro de Estudios Marroquíes en la medida en que el carácter formativo de cara a las oposiciones —que da sentido a las otras dos secciones— «no puede alegarse en lo que a nosotros

---

<sup>93</sup> *Ibidem*, p. 2455.

<sup>94</sup> Carta de una comisión de alumnos del Centro de Estudios Marroquíes al Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 20 de enero de 1917, en que hacen referencia a sus gestiones ante el Presidente del Consejo de Ministros y, por intermediación de la Liga Africanista, ante el Ministro de Estado. ARAJYL, caja 38, exp. 15.

<sup>95</sup> Inserto en la *Gaceta de Madrid* de 27 de enero de 1916.

se refiere, por no proveerse por la oposición cargo alguno de aquellos en los que debería exigirse estos especiales estudios».<sup>96</sup>

A los alumnos del Centro de Estudios Marroquíes se unieron enseguida los pertenecientes a la Sección consular, de manera que ya en la primavera de 1917 apareció la exigencia de que el diploma del Instituto Diplomático y Consular —Sección Consular— se convirtiera en requisito indispensable para presentarse a las oposiciones de la carrera para la que se preparaban.<sup>97</sup> Idéntica petición presentarían al Rector algunos años más tarde, en abril de 1922, tras el acceso de Joaquín Fernández Prida, rector del Instituto, al cargo de ministro de Estado.<sup>98</sup> Otorgaban a estas reformas solicitadas el carácter de pasos sucesivos por medio de los cuales llegar a lo que llaman «sumo ideal» cifrado por ellos en una «reforma que se impone en el porvenir» por la que «el Instituto llegue a ser un centro docente oficial o más bien una escuela especial a tenor de las que funcionan en otros países». Esto es, que dejase de ser simplemente «un centro preparatorio de opositores», como era percibido por quienes frecuentaban sus aulas, siguiendo la frase gráfica de uno de los profesores del mismo.<sup>99</sup>

En octubre de 1924 los profesores de árabe del Instituto sugirieron al rector proponer una reforma en la carrera de Intérpretes en el sentido de exigir el conocimiento del árabe antes de ingresar en el cuerpo, y no a posteriori. Aceptada en principio esta propuesta por la Academia, el rector, Fernández Prida, preparó una nota en que justificó la reforma planteada. En ella, y partiendo de las disposiciones contenidas en el citado reglamento relativo al Protectorado (de 1916), en el Reglamento para las Carreras de la Interpretación de lenguas del Ministerio de Estado y en la RO de 21 de febrero de 1920 del Ministerio de la Guerra acerca de las oposiciones de Intérpretes de árabe al servicio del Ejército, subrayó en primer lugar lo anticuado de dicha norma, que tenía sentido en el momento en que fue dictada, dado que no existían otros centros fuera de las Facultades de Letras que enseñaran el árabe, situación superada sin embargo con la

---

<sup>96</sup> ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas de las Juntas de Gobierno, N° 5, p. 490. En sesión del día 30 de abril de 1917 se da cuenta de que el ministro de Estado les comunica que tendrá en cuenta esta petición. Vid. ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas N° 6, p. 2.

<sup>97</sup> Escrito al rector del Instituto Diplomático y Consular y Centro de Estudios Marroquíes, redactado por una comisión de alumnos, s. f., seguramente en la primavera de 1917, ARAJYL, Caja 38, exp. 19.

<sup>98</sup> Habiendo constancia de una petición anterior, del año 1921, que, reuniendo a los alumnos de las secciones diplomática y consular, consiguieron el apoyo de la Academia para gestionar que el diploma de las referidas secciones habilitara para el ingreso en las carreras diplomática y consular sin necesidad de oposición. Vid. ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas N° 6, pp. 232-233. En septiembre de ese mismo año vuelve a realizarse una gestión en forma del visita del presidente de la Academia junto al académico Amezcua al ministro de Estado. *Ibidem*, pp. 241-242.

<sup>99</sup> Vid. Cartas al Rector del Instituto por una amplia comisión de alumnos, Madrid, 7 de abril y 23 de mayo de 1922, ARAJYL, Caja 42, exp. 5. En esta ocasión se suscita una incidencia entre los alumnos y la Real Academia dado que al no recibir respuesta alguna a su primera carta, anuncian que dejarán de asistir a clase hasta que no se les comunique por parte de la Academia que se ha cursado su petición al ministro. Unos días después esta cuestión es elevada al conocimiento de la Junta, que resuelve realizar las gestiones oportunas para obtener la eficacia máxima para los estudios del Instituto. ARAJYL, Caja 22, Libro N° 6, p. 306.

creación del Centro de Estudios Marroquíes. Por otro lado, ahondaba en el bajo nivel de exigencia y preparación —lo que redundaba en una insuficiente preparación de dichos funcionarios— que encerraban los citados ordenamientos: al exigir tan sólo el título de Bachiller, los intérpretes no contarían con la preparación necesaria —Derecho, organización política y administrativa del país de destino...— para traducir una amplia variedad de documentos, entre los cuales estarían los notariales o judiciales; no distinguía tampoco entre el conocimiento corriente de un idioma y la perfección del mismo, habida cuenta además para el caso concreto del árabe, las diferencias notorias entre el árabe hablado y el escrito.

Para poner remedio a estas debilidades de la reglamentación vigente, proponía la Academia que se requiriera el certificado del Centro de Estudios Marroquíes para el ingreso en las carreras de interpretación de Lenguas del Ministerio de Estado y de intérpretes en el extranjero, en la medida en que aquellas enseñanzas que contribuirían a la mayor profesionalización y mejor preparación de los funcionarios intérpretes se dispensaban con solidez y calidad en dicho centro.<sup>100</sup> No tuvieron éxito tampoco en estas gestiones.

Resumiendo las demandas expuestas hasta ahora y las que hemos localizado en otros trámites similares<sup>101</sup>, se pedía, para los alumnos del Centro de Estudios Marroquíes, bien sea preferencia para la provisión de plazas en África, bien la declaración del diploma como requisito indispensable para las mismas plazas; y en lo que se refiere a los alumnos de las secciones diplomática y consular, si bien los primeros apenas hicieron escuchar su voz, se pedía la reserva de algún número de plazas a las que fueran a acceder sin pasar por la oposición, o la consideración del diploma como condición para poder acceder a las oposiciones. La asunción por parte del Instituto de la función de selección de cuadros, suprimiendo las oposiciones, no fue percibida por la Real Academia en ningún momento como un objetivo factible<sup>102</sup>, como veremos también más adelante.

Vamos a hacer referencia, para concluir la secuencia de esta batalla, a las últimas gestiones hechas en los años finales de la vida del Instituto, antes de que la II República pusiera fin a sus actividades. En noviembre de 1925, José Antonio de Sangróniz, a quien se acababa de

---

<sup>100</sup> ARAJYL, Caja 44, exp. 12, Borrador de carta, sin firma ni fecha, presentada, por lo que señalan las actas de la Junta de Gobierno (Libro Nº 6, pp. 468-471, sesión del 10 de diciembre de 1924), por el rector del Instituto a la Junta de Gobierno que, en su sesión del 6 de febrero de 1925, decide elevar dicha petición al Ministerio.

<sup>101</sup> Emprendidos en febrero y octubre de 1922, julio de 1923 y octubre de 1925. Vid. ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas de la Junta de Gobierno Nº 6, pp. 270-271, 338-339, 357-358 y Caja 23, Libro Nº 7, pp. 57-58.

<sup>102</sup> Ya en 1916 consignaba el Secretario este planteamiento de algunos, dejando ver lo irrealizable de la misma: «Conseguida la oficialidad, ¿qué cabe pretender? La sustitución de las oposiciones para ingreso en las carreras Diplomática y Consular por las propuestas que al Ministerio de Estado hiciese el Instituto. Nosotros, cronistas leales, registramos, igualmente, la generosa ilusión de estos partidarios ardorosos.» *Memoria referente al Instituto Libre de Enseñanza de las carreras diplomática y consular y Centro de Estudios Marroquíes en 1915 a 1916*, Madrid, Jaime Ratés, 1916, pp. 8-9.



conceder la cátedra de Organización del Protectorado español en Marruecos<sup>103</sup> hizo unas gestiones ante el general Jordana y el director de la Oficina de Marruecos de la Presidencia del Directorio Militar, a la que se había incorporado el año anterior, con «respecto a la necesidad de dar importancia definitiva a los títulos que expida el Instituto diplomático con relación a Marruecos» en la misma línea de lo que se venía pidiendo.<sup>104</sup> Ni las gestiones de la Academia<sup>105</sup> ante las alentadoras palabras de Sangróniz<sup>106</sup>, ni las de los alumnos lograron variar la actitud que fueron encontrando a lo largo de estos años en todos los representantes gubernamentales, esto es, afabilidad y palabras laudatorias para su labor, coincidencia en lo justo de la demanda, pero aplazamiento continuo de su decisión, que habrá de ser tomada «en el momento que se presente la primera ocasión propicia para ello», un momento que, sin embargo, nunca llegaba.

Todas estas iniciativas y los argumentos que hemos ido viendo por parte de la Academia y del Instituto nos hablan de una voluntad de hacer de este centro un establecimiento central en la formación y selección de los cuadros de funcionarios de la acción exterior del país. Aunque esta voluntad se desprende de la documentación que hemos ido analizando hasta aquí, hemos encontrado en el fondo de la Real Academia de Jurisprudencia que aún está sin inventariar dos documentos que presentan un plan de reforma esencial del Instituto. Aunque no lleven ni fecha ni firma, podemos identificar fácilmente que uno fue elaborado por la Asociación de Alumnos del Instituto Diplomático y el otro, por encargo de la Academia, parece ser que en respuesta al primero. Todo hace pensar que se elaboraron después de la unificación de ambas carreras.<sup>107</sup> A pesar de que hay algunos puntos divergentes, ambos documentos son testimonio de que ni la Academia ni los alumnos estaban satisfechos con la organización del Instituto y pretendían dotarlo de mayores funciones y de una relevancia mayor. Además, el extenso texto de la Academia revela la concepción que tenían sus miembros, no sólo de la formación de los agentes diplomáticos y consulares, sino de cómo debía organizarse la carrera, así como de la misión de dichos agentes, lo que reviste un gran interés para nosotros, en la medida en que podemos

---

<sup>103</sup> ARAJYL, Caja 23, Libro de Actas de la Junta de Gobierno N° 7, pp. 74-75.

<sup>104</sup> ARAJYL, Caja 45, exp. 10, José Antonio de Sangróniz al Conde de Santa María de Paredes, Madrid, 13 de noviembre de 1925.

<sup>105</sup> ARAJYL, Caja 23, Libro de Actas N° 7, p. 259.

<sup>106</sup> «El asunto va por muy bien camino y con una gestión que haga esa Academia, creo se podrá conseguir el éxito deseado».

<sup>107</sup> El documento elaborado por los alumnos habla en todo momento de «Instituto Diplomático», denominación que adopta el centro tras la fusión primorriverista, y hace referencia a las oposiciones a la Carrera Diplomática, sin diferenciarlas de las oposiciones a Carrera Consular, como era habitual hasta 1928 dado que se trataba de oposiciones distintas.

perflar mejor los conceptos que se transmitían a los alumnos acerca de las funciones de sus futuras profesiones.

El proyecto de los estudiantes pretendía alcanzar sus objetivos mediante la conversión del Instituto en un centro oficial del Estado que sirviera a la vez para la formación<sup>108</sup> y para la selección de los cuadros diplomáticos y consulares. De esta manera, se pondría fin al sistema de oposiciones para el ingreso en la carrera diplomática, en la medida en que «el lograr llegar al final de este aprendizaje con éxito, ha de dar por supuesta la selección de aptitudes y capacidad de los alumnos del Instituto, ya que el control del Estado en su plan de estudios, en la calidad y seriedad de sus enseñanzas y sobre el profesorado, debe suponer una garantía total de acierto en la depuración de los aspirantes.» El sistema propuesto superaba, en su opinión, al sistema de oposiciones, en la medida en que permitía valorar la formación íntegra del aspirante así como sus aptitudes técnicas para la función a desempeñar, a diferencia de las oposiciones, que presentaban a menudo determinado grado de arbitrariedad y de influencia del azar. Al señalar que una vez superados los estudios se pasaría a ocupar las plazas vacantes cada año, se estipulaba la necesidad de limitar el número de alumnos que se admitirían en el centro, tomando como referencia precisamente «el número medio de vacantes que se producen cada año en el escalafón de la Carrera Diplomática» aumentado en un ligero porcentaje. Para la selección de acceso debería acreditarse la licenciatura en Derecho, el conocimiento del francés junto a otro idioma y conocimientos de geografía e historia general.

De esta manera, el plan de estudios no incluiría ya ni la geografía ni la historia, sino que estaría formado por Economía geográfica mundial y de España, Historia contemporánea mundial y de España, Régimen político y administrativo de Marruecos, Derecho internacional y política de Tratados, Derecho consular y temas concretos de Derecho diplomático, Legislación comercial de Transportes y Aduanas y Práctica consular.

Movidos seguramente por la intención de hacer atractivo este proyecto al Ministerio, así como por su propósito de dotar al Instituto de un carácter oficial más definitivo, la propuesta de los alumnos otorgaba al Palacio de Santa Cruz un control mayor sobre el Instituto, en la medida en que el profesorado sería de nombramiento ministerial, si bien con intervención de una delegación del Claustro y otra de los propios alumnos. Sin embargo, la pérdida de control del Ministerio sobre el proceso de selección sería substancial, en la medida en que sólo podría ejercer influencia a través de los profesores que se fueran a nombrar.

---

<sup>108</sup> Limitándose a, y especializándose en las enseñanzas necesarias para la formación de estos cuerpos, eliminando con ello la intención un poco genérica con que nació, de ofrecer a un público más amplio enseñanzas que no se impartían en las universidades o en otros centros.

Por su parte, la Academia, que apreciaba en estos planteamientos «un tanto de desconocimiento de la realidad y algún craso error»<sup>109</sup>, hizo su propuesta de reforma de la formación de los agentes diplomáticos y consulares partiendo de un amplio análisis de sus funciones y de la organización de la carrera; análisis que le servía para concluir que, si bien unos y otros tenían funciones distintas, la formación había de ser idéntica.

Para la institución de la calle Marqués de Cubas, el diplomático ostentaba funciones de representación de su país ante los gobiernos extranjeros, siendo «la propia autoridad del Poder representado», mientras que el cónsul «es un representante de la nación, en todas las modalidades de la actividad de la vida española, para representar y servir a españoles y a intereses españoles más allá de las fronteras». Sin embargo, dos factores habían hecho que la labor del diplomático no se distinguiera con tanta claridad como en épocas pasadas. Por un lado, «las facilidades de comunicación» que «han puesto en contacto directamente a los Gobiernos»; por otro, «y mucho más todavía», el hecho de que «la mayor parte de las cuestiones internacionales se tratan y negocian con un intermediario colectivo, que es la Sociedad de las Naciones o un Congreso internacional». De todo ello había resultado que

«al representante diplomático no le queda ocasión en que haya de improvisar bajo su responsabilidad, ni posibilidad de negociar más que en los momentos de preparación o de escasa importancia, y en ellos aun subsistiendo la necesidad de acusar más que nunca finura de percepción, ductilidad y tacto, no se exige una preparación técnica especial y distinta de la propia de la carrera consular, sino que se requieren más que nada cualidades personales de vocación y aptitud, que no se aprenden en las escuelas, que solo enseña la práctica y que obliga a permitir al Gobierno la elección libre de los jefes de misión y de los que, en un momento dado, tengan que negociar por cuenta de España.»

Esta transformación de las funciones diplomáticas habría transcurrido pareja a unos cambios de importancia también en la carrera consular, que habría visto aumentar considerablemente sus atribuciones, debido fundamentalmente a la intensidad creciente de las relaciones económicas entre los países, junto a otros rasgos de la sociedad contemporánea, como el aumento de la emigración. La conjunción de todo ello hacía, a ojos del autor, que todos los aspirantes a desempeñar funciones en la acción exterior siguieran una misma formación e integrasen una misma carrera y, en consecuencia, el diplomático —es decir, aquel al que el Gobierno confía la misión de representar a su país ante los poderes de otro estado— habría de ser escogido de entre aquellos agentes consulares que contasen con una determinada experiencia

---

<sup>109</sup> Hay que tener en cuenta que en esta ocasión los alumnos elevaron sus propuestas directamente al ministerio, sin pasar por el conducto de la Academia, a tenor de la observación inicial de este texto: «La Asociación de Alumnos del Instituto Diplomático ha dirigido al Ministerio de Estado según noticias oficiosas una instancia en demanda de diversas reformas».

práctica y mostrasen «la vocación de diplomático y las aptitudes naturales que esa profesión exige».

La adecuada formación habría de organizarse en una Escuela especial del Cuerpo Diplomático y Consular. Junto a los estudios de idiomas, de Derecho internacional e Historia de los Tratados y de Economía política española y extranjera, dicha escuela debería prestar especial atención a las ciencias jurídicas en lo que se refiere al Derecho civil, el mercantil y el administrativo, reputadas por la Academia como fundamentales para la labor del cónsul; al ámbito económico, mediante estudios relativos a la economía española y a la de países extranjeros, así como a la geografía; finalmente, habría de dotarse al futuro agente consular de una amplia cultura. Consideraba el autor que los alumnos deberían obtener de la escuela unas nociones básicas de árabe «que haga factible ampliar esos estudios a quienes vayan a desempeñar sus funciones en la Zona de Marruecos».

Coincidió la Academia con los alumnos en que habría de ponerse un límite —que cifraba en 25 alumnos<sup>110</sup>— y un consecuente sistema de selección. Hay también coincidencia general en cuanto a los requisitos: licenciado en Derecho, con conocimientos de historia (licenciados en la Facultad de Filosofía, en la especialidad de Ciencias históricas), o estudios especiales de Comercio, así como conocimientos previo del francés e inglés.

Sin embargo, no creía que debiera estipularse en un principio la supresión de las oposiciones y la consiguiente asignación al centro del cometido de selección. Este escenario era contemplado como posible resultado de la marcha del establecimiento si éste demostrara su capacidad y valía. En cambio, lo que sí entendía como una necesidad era que «nadie pueda tomar parte en las oposiciones para ingreso en la carrera diplomática y consular, sin haber obtenido el diploma [de la escuela proyectada]». Consciente del inconveniente que ello implicaba para quienes residieran fuera de Madrid, toda vez que no podría existir más que un centro de este tipo en todo el país, proponía una marcha progresiva hacia la enseñanza libre, habilitando a los alumnos a presentarse a los exámenes en las mismas condiciones que los que acudieran a clase.

La parte final de este texto es un alegato en favor de la independencia de la proyectada escuela con respecto al Ministerio de Estado y en favor de su instalación en el seno de la Academia de Jurisprudencia. Lo segundo lo justificaba en base a la capital importancia que otorgaba a los estudios jurídicos para la formación de estos agentes, para lo cual la Academia de Jurisprudencia se reputaba como mejor preparada y dotada que cualquier otro centro. Con respecto a lo primero, descartaba de plano la posibilidad de que dicha escuela pudiera hallar su lugar en el Ministerio de Estado, principalmente por cuanto que ello supondría acentuar los

---

<sup>110</sup> «Las enseñanzas de un profesor para más de 25 alumnos no son verdaderamente eficaces y seguramente no se necesite mayor número cada año para cubrir las vacantes que se producen en el Cuerpo.»

rasgos de endogamia y los favoritismos dentro de la carrera. El autor intentaba no señalar abiertamente estas prácticas como propias de la carrera diplomática, sino que las apuntaba como existentes en otros cuerpos de funcionarios, para prevenir contra su arraigo en aquella: «Ello [instalar la escuela en el Palacio de Santa Cruz] tendría, además, un inconveniente grave; la unilateralidad y la parcialidad en la procedencia de los individuos que hubieran de nutrir el Cuerpo. Otros ha habido en España en donde, al ser los mismos funcionarios ya existentes los examinadores de la capacidad de quienes habían de ingresar, han producido resultados nefastos. Y la carrera no debe consentir jamás un régimen de castas ni favor.»

La independencia de dicho centro de formación debería afirmarse también por la no injerencia del Ministerio en la elección de los profesores, a diferencia de lo que proponían los alumnos. Sería la Academia de Jurisprudencia la que, igual que venía haciendo, escogería los profesores, contando con los especialistas del Ministerio si los computase competentes. Ni siquiera encontraba útil el paso de los alumnos por el Palacio de Santa Cruz para la realización de prácticas en la medida en que no se les permitiría desarrollar tareas que supusieran realmente alguna enseñanza para ellos.

Siguiendo con la tónica evidenciada en las iniciativas anteriores, el Ministerio de Estado no tomó en consideración, o en todo caso, no implementó ninguna de las dos propuestas examinadas, ni en su totalidad ni en parte, en una actitud que revelaba su determinación a no abdicar ninguna de sus prerrogativas en la materia a otros organismos, ni restringir su plena libertad, blindándose así el control absoluto de dichos mecanismos.

No faltaron tampoco voces que desde el Parlamento exigieran un desarrollo más ambicioso para esta institución, ya que también entre algunos parlamentarios se había advertido el hecho de que este proyecto no había sido llevado hasta su máximo desarrollo. El diputado regionalista Eduardo Aunós se lamentaba de la escasa asignación con que se pretendía sostener al Instituto<sup>111</sup>, lo que a todas luces era insuficiente para «dar cima a la obra magna que está llamado a realizar». Y propugnaba por que, en vez de estar alejado del ámbito universitario, como una institución libre, pasara a incorporarse como un centro universitario, de modo que los estudiantes pudieran combinar sus estudios con los del Instituto, aprovechando así con más facilidad las oportunidades que este ofrecía.<sup>112</sup> Por su parte, José Yanguas Messía, que sería ministro de Estado con Primo de Rivera, hacía un llamamiento para que, partiendo de «la célula» que ya existía, se pusieran los medios necesarios y se acometiese decididamente la ordenación de

---

<sup>111</sup> Del que dijo que «está funcionando hoy con elogio de todos, el cual ha realizado una misión verdaderamente maravillosa y que no me cansaré de elogiar, porque por mí mismo he podido apreciar sus resultados y observar su admirable organización».

<sup>112</sup> DSC. CD, 1 de junio de 1922, p. 2076.

los estudios de ese centro superior de formación de las carreras diplomática y consular, de tal manera que, a ejemplo de la Escuela de Ciencias Políticas de París<sup>113</sup>, atrajera por su sola existencia a quienes se quisieran dedicar a estas carreras. Incluso si el diploma no fuera un requisito, lo que para él era secundario, se tenía que poner en pie una estructura formativa de tal calibre que «sea un trámite previo inexcusable el de haber seguido los estudios y enseñanzas de aquel Instituto para poder pasar a ser diplomático o cónsul.»<sup>114</sup>

### 1. 3. Proyectos de especialización del Instituto Diplomático y Consular

Una mirada a la Biblioteca del Instituto Diplomático y Consular y a algunas de sus actividades científicas nos permitirá iniciar nuestro análisis de la formación que recibieron sus alumnos, que enseguida confrontaremos a la que recibían sus colegas franceses. Comprobaremos así que la Real Academia de Jurisprudencia imprimió, en efecto, el espíritu regeneracionista que la caracterizó a la preparación de los aspirantes a los puestos diplomáticos y consulares y a quienes se querían especializar en las cuestiones marroquíes, nutriendo generosamente la Biblioteca de obras extranjeras —francesas e inglesas sobre todo— y guiando su acción por una vigilante atención a los caminos por los que discurrió la vida internacional.

#### 1. 3. 1. *Una biblioteca atenta a los derroteros de la modernidad*

La creación del Instituto Diplomático y Consular tuvo dos consecuencias de calado para la Real Academia, en lo que se refiere a su acción científica, estrechamente ligadas a la Biblioteca. Por un lado, la ampliación de los límites de su campo de trabajo, antes restringido a lo jurídico. El ingreso de numerosas obras de carácter histórico, geográfico, literario, de viajes... indispensables a la preparación de los alumnos del nuevo centro<sup>115</sup>, hizo posible que en el seno de la Real Academia de Jurisprudencia se trabajase en un ambiente y se planteasen unos enfoques que redundaban en una comunicación entre las distintas ramas del saber, enfilando el camino de la interdisciplinariedad.

---

<sup>113</sup> «[...] el Instituto diplomático y consular de Madrid no es comparable, por la escasez de los medios de que dispone, a la Escuela de Ciencias políticas de París, que forma un plantel de diplomáticos y de cónsules que luego llevan con toda preparación la representación y la defensa de los intereses de su país en el extranjero.»

<sup>114</sup> DSC. CD, 5 de junio de 1922, p. 2125.

<sup>115</sup> Agustín GONZÁLEZ DE AMEZÚA: *Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 25 de noviembre de 1913 por su Bibliotecario*, Madrid, Imprenta Clásica Española, 1914, p. 11.

Y por otro lado, la Academia comprendió que este nuevo proyecto habría de ser aprovechado para profundizar en su objetivo de contribuir en el avance regenerador del país. En efecto, se querían dotar de los medios intelectuales que necesitaban en el desarrollo de su labor los elementos directores de la sociedad española, fundamentalmente parlamentarios y diplomáticos.<sup>116</sup> La complejidad de la vida de los pueblos en el nuevo ciclo histórico, con la que tendrían que lidiar aquellos, hacía necesario a su vez el ensanchamiento de los ámbitos de su atención y estudio. De ahí que entendieran como un deber

«llevar a sus fondos bibliográficos, no sólo lo que constituye la especialización de su profesional actividad, sino aquellas otras producciones que contribuyan a un conocimiento exacto o aproximado de esos singulares fenómenos de la política interna de los Estados, que no pueden, sin una superficialidad vituperable, entenderse resultado de la actuación de las armas y secuela de la habilidad o aciertos diplomáticos.»

Porque vislumbraban en el seno de la Academia que la acción militar y diplomática, por mucho que fueran a mudar sus formas, no bastaban ya «a darnos explicación por su mera coincidencia, de estos primeros episodios de subvertimiento político y social, mero prólogo del drama en que la Humanidad da sus primeros pasos.» El estudio de los problemas mundiales se imponía así a España como una necesidad tan perentoria como ignorada por el Estado, según su parecer.<sup>117</sup>

Si el Estado no actuaba, la Academia, inmersa en el espíritu regeneracionista, consciente de su capacidad de acción a través de la amplia nómina de académicos con puestos en las instituciones rectoras del país, y a través de los alumnos que acudían al nuevo centro creado en su seno y que estaban llamados a ejercer la representación del país en el extranjero, estaba decidida a hacerlo en el espacio que le era propio.

De esta manera, identificó los dos ámbitos principales en los que creía que debía centrar España su atención y acción en la esfera internacional —esto es, Marruecos y las repúblicas hispanoamericanas— y se dedicó en los primeros años a especializar su biblioteca en estos dos sentidos, adquiriendo fundamentalmente libros sobre la historia política moderna de las repúblicas americanas, y sobre la legislación y el derecho de los países musulmanes, tanto de África como de Asia.

En el espacio de tres años Agustín González de Amezúa duplicó prácticamente los fondos de la biblioteca de la Calle Marqués de Cubas. Los datos de que disponemos nos hablan de más del ingreso de 1.730 obras (2.080 volúmenes) en el curso 1912-1913 y 1.401 obras (1.967

---

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 12.

<sup>117</sup> Francisco SOLER Y PÉREZ: *Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 30 de noviembre de 1918 por su Bibliotecario*, Madrid, Jaime Ratés, 1919, pp. 14-16.

volúmenes) en el curso 1913-1914.<sup>118</sup> Su sucesor en el cargo, Francisco Soler, no pudo seguir el mismo ritmo de compras, pero aún así, en el curso 1916-1917 habrá ingresado (entre compras y donativos) 1.111 obras.<sup>119</sup> Para la Real Academia, este incremento revistió una enorme importancia, si lo comparamos con la evolución habitual de su Biblioteca: en el curso 1902-1903 habían ingresado 124 obras y un siglo más tarde, en el curso 2001-2002, el total de títulos nuevos fue de 389.<sup>120</sup> El alcance de esta ampliación se puede valorar igualmente por sus repercusiones en la propia realidad física de la Academia. La treintena de plazas con que contaba su biblioteca se hicieron enseguida escasas y sus estanterías se abarrotaron pronto, viéndose obligado el bibliotecario a colocar los nuevos ejemplares en doble fila. Una situación que hizo urgente la reforma del piso segundo del edificio del número 13 de la calle del Marqués de Cubas, palacio al que la Academia se había mudado en 1903, y en que estaba planeada la instalación de la biblioteca con cincuenta plazas, disposición que se mantiene hasta nuestros días.

En estos primeros años se verificó un empeño por parte de los bibliotecarios por la entrada de numerosas obras extranjeras, con cierta atención al mundo anglosajón, cuya justificación se asienta sobre tres ejes. En primer lugar, una contribución al contacto continuo de España con los demás países, mediante el conocimiento de la producción intelectual de aquellos, consumida en el idioma original; en segundo lugar, una intención de fomentar los estudios comparados; y, en tercer lugar, un acercamiento progresivo al mundo anglosajón, que es percibido como novedoso y moderno:

«Hora era, a la verdad, que nuestros académicos estudiosos recibieran el caudal de sus estudios por otros arcaduces que los carcomidos y eternos de París. Libros había, y quedan aún, ingleses y norteamericanos, no traducidos, que debían de figurar en nuestros plúteos, recibiendo con ellos la influencia de un espíritu nuevo, el sajón, que, por lo mismo que no es el nuestro, acaso encierre el conocerlo mayor interés para nosotros.»<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> Según los datos que ofrece el Académico-Bibliotecario, ya en este curso las compras realizadas, la mayor parte para dotar al Instituto, supusieron un aumento de una quinta parte sobre el volumen ya existente en la biblioteca, pasando de 5.880 libros con que contaba la Academia a 7.287. Si bien es cierto que en 1896 l'École Libre des Sciences Politiques contaba en su biblioteca con 25.000 volúmenes y recibía 160 periódicos y revistas (Pierre RAIN: *L'École Libre...*, p. 38), no hay que perder de vista la diversidad de secciones y áreas a las que se dedicaba la Escuela, siendo la diplomática tan sólo una de ellas.

<sup>119</sup> Se trata de datos consignados en las Memorias publicadas por el bibliotecario relativas a los cursos señalados. La Real Academia gastó en los cuatro cursos que van de 1912 a 1916 la cantidad de 55.000 pesetas en la adquisición de libros, de los cuales algo más de 43.000 con cargo a los presupuestos del Instituto y algo más de 11.000 con cargo a los presupuestos de la Academia. Vid. Caja 22, Libro de Actas Nº 5, pp. 474-5.

<sup>120</sup> José María CASTÁN VÁZQUEZ: «Notas para la historia de la Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (1838-2002)», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, Nº 33, 2003, pp. 403-430, pp. 419-420, en que sin embargo no se menciona ese impacto derivado de la instalación del Instituto Diplomático y Consular.

<sup>121</sup> Agustín GONZÁLEZ DE AMEZÚA: *Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 31 de marzo de 1916 por su Bibliotecario*, Madrid, Imprenta Clásica Española, 1916, p. 12.



De nuevo, aparece aquí la obra de regeneración en que se inscribió la Academia, al presentar esta inclinación como una parte más de aquella.<sup>122</sup> No pueden estas ideas pasar desapercibidas a nuestros ojos, teniendo en cuenta que, como es bien sabido, muy poco tiempo después, al término de la Conferencia de Paz de París, el francés perdería para siempre su hegemonía como idioma de la diplomacia, admitiendo a su lado —de mala gana, ¿qué duda cabe?<sup>123</sup>— al inglés. El Tratado de Paz de 1919, redactado en ambos idiomas, consagró así esta realidad, actuando a modo de patente del inglés como idioma franco para las relaciones internacionales, lo que se consolidaría en el seno de la Sociedad de Naciones.

Teniendo muy presentes las tesis de Roger Chartier acerca de la evaluación de la cultura poseída por una persona o un grupo de personas en función de los libros que componen su biblioteca, resumidas en la afirmación de que un libro poseído no es necesariamente un libro leído<sup>124</sup>, y convencidos de la solidez de las mismas, creemos sin embargo que la composición de la biblioteca del Instituto puede informarnos sobre el universo cultural y doctrinal en el que buceaban y del que bebían sus alumnos. El contenido de los programas de las asignaturas, el empeño constante puesto por la Academia en su adquisición y el hecho de ser, junto a los propios profesores, uno de los dos principales medios para acceder a esa información y conocimientos y de preparar los exámenes, parecen razones de peso para sostener nuestro criterio.

Pues bien, la aplastante mayoría de las obras ingresadas en estos años proviene de más allá de las fronteras nacionales.<sup>125</sup> La mayor parte de las publicaciones relativas a Marruecos y África, prácticamente todo lo concerniente a la historia de América y Asia, así como una inmensa porción de los trabajos sobre Derecho internacional e historia diplomática fueron leídos por los estudiantes del Instituto en un idioma distinto del materno. Aunque en el curso 1913-1914 se intensificó, como hemos dejado apuntado, la adquisición de obras anglosajonas, y los catálogos están salpicados de títulos italianos<sup>126</sup> o portugueses, la producción francesa mantuvo su indiscutible hegemonía.

---

<sup>122</sup> Compartidas estas ideas por los dos bibliotecarios señalados, véanse las referencias en *Ibidem* y Francisco SOLER Y PÉREZ: *Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 30 de noviembre de 1917 por su Bibliotecario*, Madrid, Jaime Ratés, 1917, pp. 8-9.

<sup>123</sup> En medio de la celebración de la Conferencia de la Paz y ante la disputa de la hegemonía del francés como lengua diplomática, *Le Matin* (2 de febrero de 1919) reivindicaba ese carácter tradicional con un artículo del prestigioso historiador Alphonse Aulard titulado «Depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle la langue française a été la langue diplomatique».

<sup>124</sup> Guglielmo CAVALLO, Roger CHARTIER y Robert BONFIL (coords.): *Historia de la lectura en el mundo occidental*, Madrid, Taurus, 1998; Roger CHARTIER: *Libros, lecturas y lectores en la Edad Moderna*, Madrid, Alianza, 1993.

<sup>125</sup> No se ha pretendido un estudio cuantitativo exhaustivo, que puede ser objeto de otro análisis futuro; sin embargo, la valoración cualitativa que ofrecemos se ha basado en un atento examen de los catálogos de las obras ingresadas en los primeros años de la trayectoria del Instituto Diplomático y Consular.

<sup>126</sup> Especialmente en torno al Derecho, con los trabajos de Anzilotti sobre Derecho internacional, pero también con otras obras de renombre como la de Benedetto Croce (1913): *Intorno alla Storia della Storiografia*.

De esta manera, los estudiantes del Instituto madrileño pudieron leer la historia contemporánea de Seignobos<sup>127</sup>, la monumental obra en ocho tomos de Albert Sorel<sup>128</sup> sobre la Revolución Francesa, y junto a él, los trabajos de otros ilustres profesores de l'École Libre des Sciences Politiques, como el propio fundador, Émile Boutmy, cuyas preocupaciones por la psicología de la nación norteamericana y de la inglesa<sup>129</sup> llegaron hasta la biblioteca de la calle del Marqués de Cubas. La nómina de profesores de la Escuela parisina cuyos libros encontraron acomodo en las estanterías del centro madrileño no se agota sin embargo en ellos dos. Los alumnos pudieron examinar las cuestiones históricas, diplomáticas o de derecho —internacional o comercial— de mayor actualidad e interés a través de los libros de Charles Dupuis —*Le principe d'équilibre et le concert Européen de la paix de Westphalie à l'acte d'Algésiras* (1909); *Le droit de la guerre maritime d'après les Conférences de la Haye et de Londres* (1911)—, de André Tardieu —*Questions diplomatiques de l'année 1904* (1905); *La France et les alliances. La lutte pour l'équilibre (1871-1910)*, publicada de 1905 y 1911, junto a otras obras sobre historia diplomática relativa a África—, o de Charles Lyon-Caen, que entre 1906 y 1912 publicó en varios tomos un *Traité de Droit commercial*.

No puede tampoco pasar desapercibida ante nuestros ojos la presencia de libros como los de André de Maday (1913): *Sociologie de la paix. Introduction à la philosophie du Droit international*; Thomas Balch (1912): *International Courts of arbitration*; Antoine Pillet (1905): *Droit international privé*; Pierre Albin (1913): *La paix armée. L'Allemagne et la France en Europe (1885-1894)* y (1912): *Les grands traités politiques. Recueil des principaux textes diplomatiques depuis 1815 jusqu'à nos jours*; Octave Noël (1879): *Histoire du commerce extérieur de la France depuis la Révolution*; Marcel Dubois y J. G. Kergomard (1909): *Géographie économique*; los conocidísimos trabajos de Louis Leger sobre la Europa del Este y el mundo eslavo o los de Marcelo Arduino sobre diplomacia y los agentes diplomáticos y consulares, títulos todos ellos que nos evocan la riqueza de materias en que se podían instruir los aspirantes a las carreras diplomática y consular, así como la atención de sus tutores a las líneas de trabajo más modernas y de mayor prestigio.

A todo ello hay que añadir la recepción de más de 70 revistas y publicaciones periódicas, tanto nacionales como internacionales, entre las que podemos citar *Revue de Droit international*,

---

<sup>127</sup> Así como su *La méthode historique appliquée aux sciences sociales* (1909).

<sup>128</sup> Cuyos cursos determinaron la manera de enseñar y entender la historia en l'École Libre des Sciences Politiques.

<sup>129</sup> Émile BOUTMY: *Éléments d'une Psychologie politique du peuple américain. La Nation. La Patrie. l'État. La Religion*, París, 1911; ÍD: *Essai d'une Psychologie politique du peuple anglais au XIXe siècle*, París, 1909. Y junto a ellas, sus estudios del constitucionalismo inglés o un análisis comparativo de Derecho constitucional, entre Francia, Reino Unido y Estados Unidos.

1. 3. 2. *Especial atención a la Gran Guerra*

La Gran Guerra tuvo un impacto de relevancia en la Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, en la que se integraban —recordémoslo— sin solución de continuidad, los fondos adquiridos para el Instituto Diplomático y Consular y sobre las partidas presupuestarias que este tenía asignadas a tales fines. La guerra, en efecto, fue concebida como el momento final de un ciclo histórico y se tenía la certeza de que «ha de significar evidentemente un positivo y hondo trastorno en el Derecho, no ya en el internacional y en el político [...] sino en el propio Derecho privado, y desde luego en la economía política.»<sup>131</sup> Con estas premisas, los responsables de la Real Academia, junto a los propios del Instituto, dedicarán una atención prioritaria a la producción sobre un amplio abanico de cuestiones:

«De los particulares e incidencias de la guerra misma, de las enseñanzas psicológicas respecto a la gobernación de los pueblos en guerra, del concurso y participación de los partidos políticos y clases sociales, la colaboración de los sexos y las organizaciones societarias a las exigencias fundamentales de la vida nacional, la transformación profesional y técnica, y de la Administración del Estado, la intervención de este en las industrias llegando al trustismo por el Estado, la ampliación de la misión tutelar, protectora, defensiva, etc., de aquel, deificado, como la Patria, y alcanzando poderes los más extraordinarios, al tiempo que se consuma la destrucción, sin protesta, de los más *imprescriptibles* y cacareados derechos del hombre y del ciudadano, y de las declaraciones de las cartas y constituciones más democráticas y arraigadas en la idiosincrasia nacional; todos esos y otros muchos hechos, y sorprendentes mutaciones en el modo de ser de los pueblos en guerra, y aun de los neutrales, son fenómenos para registrarlos inmediatamente»<sup>132</sup>

Una complicada circunstancia presupuestaria de la Biblioteca a la que se ve confrontado el Académico Bibliotecario<sup>133</sup>, Francisco Soler, en el inicio del curso 1916-1917 y su consiguiente intervención ante la Junta para pedir que se pusiera remedio a la situación, nos da la oportunidad de conocer el interés que tenía quien estaba al frente de la Biblioteca por situar la Academia y,

---

<sup>130</sup> Todos estos datos han sido obtenidos de los Catálogos de las obras ingresadas en la Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, durante los cursos 1911-1912, 1912-1913 y 1913-1914, compuestos por el Bibliotecario de la corporación, Agustín González de Amezúa, y publicados en 1914 (los dos primeros) y 1915 (el tercero).

<sup>131</sup> Francisco SOLER Y PÉREZ: *Memoria leída ante la Junta...*, p. 12.

<sup>132</sup> *Ibidem*.

<sup>133</sup> En el inicio del curso académico 1916-1917 la cantidad real de que disponía el bibliotecario para la adquisición de libros era de 2,742,30 pesetas, al haber tomado la Junta en fecha de 11 de noviembre de 1916 una serie de acuerdos sobre desvío de fondos a otras partidas (calefacción), frente a las 7.000 pesetas que estaban presupuestas, a las que se habría sumado la cantidad que quedara sin gastar de las 3.500 de material científico del Instituto.

especialmente, al Instituto a la altura de las necesidades científicas que las nuevas circunstancias estaban imponiendo. Se trataba, en primer lugar, de dotar a los académicos, pero especialmente a los catedráticos y alumnos del Instituto, de

«las publicaciones serias que con motivo y ocasión de la guerra se hicieren, especialmente las que por su interés jurídico, político y económico prepararan en esta casa el suficiente número de datos para una orientación que ha de ser tan precisa a los estudios del porvenir y singularmente para los que en nuestra Corporación se preocupen de la evolución del Derecho político, del Internacional, de la Economía política y Hacienda».

Un interés por lo tanto, por la incidencia de la guerra en los ámbitos político, jurídico y económico. Y más aún, por la incidencia de la guerra en la vida nacional española:

«Hay una copiosa literatura –no hago ningún descubrimiento– más o menos apasionada, pero que revela un no menor estudio del adversario y propio y de las organizaciones políticas y económicas, que sería de un inapreciable valor traer a la Biblioteca de la Academia, porque, por este solo medio y dada la atracción que ejerce el momento, podría la juventud estudiosa capacitarse para problemas de la propia vida nacional.»

Y en segundo lugar, de poner a disposición de los profesores del Instituto el material científico necesario para que estos pudieran estudiar las novedades, modificaciones de sus materias, y adaptar así sus enseñanzas, además de aquellas materias que se introdujeron en el nuevo plan de estudios, Historia de América, Derecho diplomático y consular y los idiomas inglés y alemán, que requirieron igualmente ser atendidos.<sup>134</sup> La Junta autorizó al Bibliotecario para que adquiriera libros «dentro de límites prudenciales que impone el estado económico de la misma» y buscando acuerdos con los libreros para pagarles en un plazo más amplio.<sup>135</sup>

Tan solo cuatro días después de la firma del Armisticio, Rafael Altamira se dirigía a la Comisión de Biblioteca de la Real Academia, en su calidad de vocal, para señalar la urgencia de dedicar un esfuerzo extraordinario a la adquisición de libros, que habían de atender a unos criterios de especialización en función de las circunstancias históricas que se estaban viviendo, aplazando la compra de cualquier otro tipo de obras.<sup>136</sup> Una especialización ligada, evidentemente, a la guerra y a «los problemas que plantea la próxima paz», que habrían

---

<sup>134</sup> Hay que señalar que, ante las dificultades económicas, el Bibliotecario intentó suplir estas carencias acudiendo a los donativos de «las representaciones diplomáticas y Comités de propaganda de los respectivos países beligerantes, así como de las entidades mercantiles y Corporaciones de las que se ha solicitado y obtenido igual beneficio», consciente de que las obras obtenidas por esas vías «es quizá lo menos importante de lo que sale de las prensas referente al problema de la guerra.» Vid. ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas N° 5, p. 472.

<sup>135</sup> *Ibidem*, pp. 468-475.

<sup>136</sup> Una urgencia debida a las condiciones en que se publican estas obras, «hijas de las circunstancias», en tiradas pequeñas y, por lo tanto, rápidamente agotadas.

producido «una copiosísima literatura jurídica, sin igual en ningún momento de la historia europea y americana».

Es muy significativa la concepción que Altamira tenía de los efectos de la guerra como factor revolucionario que habría alcanzado todos los órdenes de la vida, en este caso centrado en lo que tenía que ver con el ámbito jurídico:

«Esa literatura ha renovado todos los puntos esenciales del Derecho internacional, del político, del económico; ha planteado nuevamente la discusión acerca del principio de las nacionalidades; ha modificado esencialmente el concepto de la diplomacia; ha traído a campos en que no eran comúnmente recibidos, principios generales del Derecho y equidad que antes parecían patrimonio único de los filósofos y los soñadores».<sup>137</sup>

La Junta de Gobierno, que ya había discutido en su reunión del 30 de noviembre sobre la manera de conformar una «Biblioteca especial de la Guerra acerca de los problemas jurídicos planteados por la guerra y los que se han de suscitar y ser objeto de estudio con ocasión de la paz»<sup>138</sup>, decidió en la sesión del 31 de enero de 1919 hacer suya la petición de Altamira y gestionar la concesión del crédito necesario por parte de «los Poderes públicos».<sup>139</sup>

Durante los años de la guerra y en los posteriores a la misma los ciclos de conferencias que organizaba la Real Academia privilegiaron igualmente los temas internacionales y los derivados del conflicto bélico y de sus consecuencias. A modo de ejemplo, de las 24 conferencias que se impartieron en el primer trimestre del año 1916, casi una tercera parte, esto es 7 conferencias, se centraron en temas de política internacional, de las cuales 3 directamente relacionadas con la influencia de la guerra mundial sobre distintos ámbitos. Las transformaciones sufridas por el Derecho internacional (a cargo de Gabriel Maura) y el Derecho público (Antonio Goicoechea) a causa de la guerra, la repercusión del conflicto bélico en la economía española (Francisco Bergamín), el triángulo España-América-Estados Unidos (Altamira) o reflexiones acerca de «los fines esenciales de la acción internacional española» (planteadas por González Hontoria) fueron tratadas en aquellos primeros meses de 1916<sup>140</sup>, cuando la guerra ofrecía uno de sus peores episodios en Verdún, saldado con cerca de medio millón de bajas para ambos bandos. En el curso posterior siguieron estando presentes cuestiones como la futura política económica exterior de España (a cargo del Vizconde de Eza, que formará parte de la comisión encargada de estudiar la creación de la Sociedad de Naciones), el crédito ante la guerra (Augusto González Besada), el arbitraje obligatorio (Julio Puyol y Alonso), el Derecho internacional de la

---

<sup>137</sup> Rafael Altamira a la Comisión de Biblioteca, Madrid, 15 de noviembre de 1918. ARAJYL, Caja 39, exp. 16.

<sup>138</sup> ARAJYL, Caja 22, Libro N° 6, p. 90.

<sup>139</sup> *Ibidem*, p. 100.

<sup>140</sup> ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas N° 5, pp. 414-416.

guerra según lo entienden los juristas y los militares (Ángel Salcedo Ruiz) o la organización científica del trabajo antes y después de la guerra actual, entre otros.<sup>141</sup>

El afán de la Academia por conformar una biblioteca especializada y dotada del mayor número de obras —tanto clásicas como, fundamentalmente, novedades— de calidad para el servicio de los alumnos del Instituto la llevó a destinar a este menester las cantidades sobrantes a final de curso de la partida dedicada a conferencias y cursos breves, llegando incluso el bibliotecario a proponer que se prescindiera de dichas actividades en el curso 1916-1917 para poder destinar también ese dinero (3.500 pesetas) a la compra de libros.<sup>142</sup>

Por otro lado, a partir del curso 1918-1919 se había comenzado a imprimir tanto las lecciones inaugurales como aquellos trabajos —de profesores, conferenciantes y alumnos— que pudieran ir conformando una biblioteca especializada<sup>143</sup> y se propusieron fundar en el porvenir un laboratorio jurídico «donde la *investigación* y las *prácticas* perfeccionen y complementen la preparación de los estudiantes.»<sup>144</sup> Un ejemplo de ello será la publicación de la memoria de fin de estudios *El factor geográfico en la política sud-americana*, de Carlos Badía Malagrida, quien una vez ingresado en la carrera consular mantendrá una estrecha relación con el Instituto, hasta el punto de que en enero de 1929 será designado como profesor de la asignatura «Estudios especiales de Geografía económica de España».<sup>145</sup> La Junta de Gobierno acordó su impresión a instancias del tribunal que la juzgó, atendiendo a «la originalidad y mérito del trabajo, que acredita la eficacia de las enseñanzas del Instituto» y subrayando que «no solo aceptó la propuesta [...] sino que acordó constase en el acta la complacencia con que se había enterado de una iniciativa tan honrosa para el alumno señor Badía como para los profesores del Instituto mismo».<sup>146</sup>

Detrás de estos esfuerzos e iniciativas estaba la concepción que la Academia tenía de la labor que venía desarrollando el Instituto. Se percibía con claridad el clima de cambios fundamentales que iría a conocer la sociedad internacional como consecuencia de la guerra

---

<sup>141</sup> ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas N° 5, pp. 483-485.

<sup>142</sup> *Ibidem*, pp. 469-470. No faltarán tampoco las donaciones de diverso material científico, como es el caso, por ejemplo, del donativo de una colección de mapas referentes a Suiza que hace Carlos García Alonso, profesor de Geografía económica y mercantil. ARAJYL, Caja 39, exp. 19, García Alonso a Adolfo Pons, secretario, Madrid, 8 de octubre de 1918.

<sup>143</sup> En la inauguración de este curso el Secretario del Instituto, Adolfo Pons, había puesto de manifiesto que la publicación de bibliotecas especializadas era práctica habitual en centros análogos en otros países. *Memoria referente... en 1917 a 1918*, Madrid, Jaime Ratés, 1918, pp. 17-18.

<sup>144</sup> *Memoria referente al Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras Diplomática y Consular y Centro de Estudios Marroquíes en 1918 a 1919*, Madrid, Jaime Ratés, p. 8.

<sup>145</sup> Si bien, debido a la situación anómala por la que atravesaba la Academia, suspendidas sus funciones por el Gobierno, como veremos, Badía Malagrida no iniciará su labor docente hasta el curso 1931-1932.

<sup>146</sup> ARAJYL, Caja 22, Libro N° 6, pp. 110-111.

europaea: «Horas de transformación de intereses y factores sociales traerá, a su término, la contienda en que pugnan por el mañana —por *su mañana*— los países beligerantes». España, por su parte, no podía permitirse seguir anclada en la actitud apática y rezagada que tradicionalmente había mostrado hacia la dimensión internacional de su política.<sup>147</sup> En ese camino de transformación, el Instituto Diplomático y la labor que ya venía desempeñando representaba una avanzadilla importante:

«Vosotros, profesores y discípulos [...] por ser lo que sois, por la finalidad que intentáis, por lo que significáis reunidos aquí, en santa comunión de propósitos para servicio de los intereses futuros de nuestra Nación en el extranjero; vosotros, demostráis claramente que os preocupan ya los avances de un porvenir obscuro todavía, a cuyo empuje caigan sepultados en los abismos de la Historia organizaciones y prevalecimientos que se tuvieran por inmortales».<sup>148</sup>

La otra rama de la institución, el Centro de Estudios Marroquíes, también había ido trabajando en este sentido y a lo largo de sus primeros años de existencia fue conformando una biblioteca especializada en las cuestiones marroquíes y relativas a la civilización musulmana, que a juicio de los propios responsables del centro, tenía una importante entidad. No era, ni mucho menos, el único centro de estudios marroquíes o árabes. Aparte del envío de individuos de la carrera de intérpretes a colegios de Siria, para perfeccionar sus conocimientos de árabe y del Derecho musulmán, el Estado había creado cátedras de árabe con fines prácticos en las Escuelas de Comercio y con fines científicos en las Facultades de letras de diferentes universidades. Por su parte, la Real Sociedad Geográfica había desempeñado trabajos de gran interés en este campo y la Junta para Ampliación de Estudios había organizado una Sección Árabe en su Centro de Estudios Históricos, en que se atendía tanto la historia de la civilización musulmana en España como a cuestiones relativas al árabe vulgar del norte de Marruecos o al ámbito religioso. La Liga Africanista había desarrollado igualmente estudios sobre la enseñanza en territorio marroquí,

---

<sup>147</sup> La Gran Guerra le habría mostrado de manera contundente sus propios errores y carencias en el plano internacional: «Acontecimientos trascendentales, que acaso nos cohiben para creer en la fraternidad de los hombres, dícnos con rudeza verdades hondas, verdades amargas... Repróchannos olvidos de preparación de estudio en cuestiones internacionales, que fue, a la vez, menoscabo evidente de representación en el mundial concierto. [...] Repróchannos comodidades de leyendas doradas que entumecieron el sentir colectivo en viciado ambiente de optimistas quietudes.» *Memoria referente al Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras diplomática y consular y Centro de Estudios Marroquíes en 1914 a 1915*, Madrid, Jaime Ratés, 1915, pp. 13-14 (Leída por el secretario, Adolfo Pons y Umbert en la inauguración del curso 1915-1916).

<sup>148</sup> *Ibidem*.

entre otros aspectos. Por último, los centros hispano-marroquíes contribuyeron también a esa obra de conocimiento de los asuntos marroquíes y árabes.<sup>149</sup>

No obstante, no había aún ninguna institución que atendiera, de manera integrada, estas cuestiones, junto a la propia organización del Protectorado, enmarcada en un estudio general de los sistemas de colonización. Por otro lado, cuando en 1913, pocos meses después de la firma del tratado hispano-francés por el que se reconocía el Protectorado español, el Ministerio de Estado creó una Junta de Enseñanza de Marruecos, para dotar de unidad a todos los centros en que se llevaban a cabo este tipo de estudios, no sólo presentaba al Centro de Estudios Marroquíes de la calle Marqués de Cubas como el primero entre todos ellos, sino que colocaba al rector del mismo en el primer nivel de los vocales de la nueva Junta, al lado del subsecretario del Ministerio de Estado y del jefe de la Sección de Política del mismo. Y estipulaba, asimismo, que se fueran a organizar aquel mismo año, en el seno del Instituto Diplomático y Consular, de acuerdo con la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y con subvención del Ministerio, una serie de conferencias «acerca de la historia y literatura judía española».<sup>150</sup>

En este caso, además, se certifica de nuevo la constante preocupación de la Real Academia de Jurisprudencia por interesar a la sociedad en estos asuntos que consideraban de especial relieve y por poner a su disposición los medios propicios para su mayor conocimiento en la materia. Para ello, imprimieron el catálogo relativo a este corpus, de manera que la sociedad pudiera conocer las obras que albergaba la biblioteca de la Academia.<sup>151</sup> Esta iniciativa contó, como hemos dicho, con el apoyo económico de la Dirección General de Marruecos, quien, considerándola «susceptible de contribuir a la formación de una cultura especial que habrá de ser factor y elemento de éxito importante en el desarrollo de la acción de España en Marruecos», concedió una subvención de 6.000 pesetas.<sup>152</sup>

---

<sup>149</sup> Sobre los estudios árabes y, en especial, marroquíes, en nuestro periodo, se pueden consultar, entre muchos otros: Manuela MARÍN: «Orientalismo en España: estudios árabes y acción colonial en Marruecos (1894-1943)», en *HISPANIA. Revista Española de Historia*, 2009, vol. LXIX, Nº 231, pp. 117-146; ÍD: «Los arabistas españoles y Marruecos: de Lafuente Alcántara (1825-1868) a Millás Vallicrosa (1897-1970)», en Joan NOGUÉ y José Luis VILLANOVA (eds.): *España en Marruecos (1912-1956)*, Lleida, Milenio, 1999, pp. 73-97.

<sup>150</sup> RD de 3 de abril de 1913 por el que se crea, bajo la presidencia del Ministerio de Estado, la Junta de Enseñanza de Marruecos.

<sup>151</sup> ARAJYL, Caja Nº 22, Libro de Actas Nº 6, p. 243. Se estaban dando unos pasos de indudable relevancia en este camino, que seguirán recorriendo futuras generaciones y destacados personajes, entre los que va a sobresalir, décadas más tarde, el jesuita Félix María Pareja, fundador de la Asociación Española de Orientalistas, que organizó en el seno del Instituto Hispano-Árabe de Cultura, una biblioteca que se convertiría en los años 50 y 60 del siglo XX en la mejor dotada de España en los estudios árabes e islámicos. Vid. Miguel HERNANDO DE LARRAMENDI, Irene GONZÁLEZ GONZÁLEZ y Bernabé LÓPEZ GARCÍA (eds.): *El Instituto Hispano-Árabe de Cultura. Orígenes y evolución de la diplomacia pública española hacia el mundo árabe*, Madrid, AECID, 2015, en que se estudia la biblioteca islámica de Félix María Pareja.

<sup>152</sup> Carta de la Dirección General de Marruecos al presidente de la Academia, Madrid, 4 de enero de 1922. ARAJYL, Caja 41, exp. 14.



Es interesante destacar, finalmente, el concepto que tenía el tesorero Martín-Veña sobre la Biblioteca de la Academia, como un lugar de encuentro entre generaciones. Su propósito de ampliarla constantemente y hacer de ella «la más completa, la de mayor nombre» en todos los campos relacionados con el ámbito jurídico, no obedecía solamente a un afán cultural en sí, sino que, buscaba convertirla en un centro de obligada visita para todos aquellos interesados en estos temas. El objetivo final residía en el encuentro de los jóvenes con los mayores, de tal manera que se mezclasen y se conocieran, para que los primeros aprendieran de los segundos, pero sobre todo para que los segundos, las más de las veces erigidos en elementos directores de la nación, pudieran entrar en contacto con las ideas y los proyectos de las jóvenes generaciones para que estas, que aun siendo valiosas no solían ser conocidas, tuvieran una resonancia en la vida del país.<sup>153</sup>

#### **1. 4. Calle Marqués de Cubas, 13 y 27, Rue Saint-Guillaume: dos ordenamientos académicos similares**

##### *1. 4. 1. Planes de estudio*

Llegados a este punto una serie de interrogantes se nos plantean. ¿Cuál es la formación que se dispensan en estos dos centros? ¿Cómo está estructurada? ¿Qué materias son atendidas de manera privilegiada y cuáles reciben un trato secundario? ¿Se puede rastrear una evolución o hay, por el contrario, continuidad? ¿Qué visión reciben los futuros agentes diplomáticos de su profesión? El análisis de los planes de estudio de ambas instituciones, de los programas de las asignaturas, así como de los trabajos publicados por los diferentes profesores nos pueden arrojar interesantes respuestas a estas cuestiones.

Observamos en primer lugar que las enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular estaban distribuidas en tres secciones distintas —Diplomática, Consular y Estudios Marroquíes— y se completaban a lo largo de dos cursos en cada caso. Dos eran también los cursos que estipulaba l'École Libre des Sciences Politiques para realizar sus estudios<sup>154</sup>; sin embargo, y teniendo en cuenta que desde 1880 las dos carreras estaban unificadas mediante un único *concours*<sup>155</sup>, los estudios diplomáticos y consulares se hallaban concentrados en una única sección.

---

<sup>153</sup> ARAJYL, Caja 45, exp. 4. Nota del tesorero M. Martín-Veña para la Junta de Gobierno, s/f, dando cuenta de la situación económica del curso 1924-1925. Resumía sus planteamientos: «que tengamos una gran Biblioteca y que a esta vengan los que deben seleccionar para formar el plantel de nuestros hombres de mañana.»

<sup>154</sup> Aunque se podían ampliar a tres, en función de sus necesidades académicas.

<sup>155</sup> Decreto del 10 de julio de 1880, bajo el ministerio de Charles de Freycinet.

Hasta la adopción definitiva del Reglamento en mayo de 1917, las asignaturas que se venían enseñando en el Instituto Diplomático y Consular eran las de Historia Política de Europa desde la caída de Napoleón y de América desde las independencias, Evolución Social y Política de los Estados asiáticos en los siglos XIX y XX, Geografía Económica y Mercantil universal, Progresos del Derecho internacional contemporáneo, Público y Privado, Geografía e Historia de Marruecos, Colonización española y extranjera y Legislación aduanera y de transportes comparada. Como señalan Togores y Neila, dependiendo de la importancia que cada una de estas asignaturas tenían en cada una de las dos secciones, se las estudiaba en forma de curso ampliado o abreviado. A modo de ejemplo, la Historia política de Europa, América y Asia se enseñaba de manera amplia en la sección diplomática y abreviada en la consular mientras que ocurría lo contrario con la Geografía económica y mercantil, que se concebía como más necesaria para los cónsules. El plan de estudios del Centro de Estudios Marroquíes presentaba las siguientes asignaturas: Geografía e Historia de Marruecos, Instituciones jurídicas de los pueblos musulmanes y en especial del Imperio marroquí, Sistemas de colonización en África, junto al Árabe, tanto vulgar como literal.

Los responsables del Instituto eran conscientes de que a partir de las disposiciones del Real Decreto de 17 de julio de 1913, en el sentido de que los ejercicios de oposición para el ingreso en las carreras diplomática y consular versasen sobre las materias enseñadas en este establecimiento, «tarde o temprano había de ser precisa la reorganización del plan de estudios de aquel Centro a fin de que en él tuvieran cabida las materias cuyo conocimiento es necesario acreditar a cuantos aspiren al desempeño de funciones diplomáticas o consulares».<sup>156</sup> En dicha reorganización se proponía el Instituto, además, corregir «las deficiencias e imperfecciones que en muchos particulares ha venido señalando la práctica».<sup>157</sup> No menor atención nos deben merecer, para comprender en toda su dimensión esta reordenación del plan de estudios, el discurso del secretario del Instituto en la inauguración del curso 1916-1917, en que llamaba la atención sobre el hecho de que «circunstancias de índole mundial nos advierten de seguras e

---

<sup>156</sup> ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas de la Junta de Gobierno, N° 5, p. 455, sesión del día 13 de octubre de 1916. Ya en enero de ese mismo año había hecho ver el rector a la Junta de Gobierno la «conveniencia de ir preparando una reforma del Reglamento del Instituto en armonía con las necesidades de la enseñanza que requieren los programas de oposiciones a las carreras Diplomática y Consular», advirtiendo de que habría de tener cuidado de no «perder, desde luego, el carácter de Escuela de Estudios superiores que el Instituto tiene».

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 418, sesión del día 31 de enero de 1916. El secretario del Instituto explicará con mayor amplitud esta razón en la sesión inaugural del curso 1917-1918: «El [reglamento] de 21 de Diciembre de 1911 resultaba inaplicable a veces, confuso en ocasiones; las dudas que su interpretación suscitase, los vacíos e improvisaciones que en su aplicación se advirtiesen, forzaban a consultas frecuentes de los profesores al Rector, y del Rector a la Junta de la Academia. Formábase así una copiosa jurisprudencia adicional, cuya extensión llegaría pronto a complicar en mayor medida, o acaso del todo, los prestigios del Reglamento. A prevenirlo tiende la innovación ahora planteada.» Vid. *Memoria referente... en 1916 a 1917*, Madrid, Jaime Ratés, 1917, p. 6.

ineludibles lecciones que habrán de trascender [...] al cuadro de materias en el Instituto explicadas». De esta manera, subrayando que el centro, dada su corta vida, estaba aún en proceso de formación y era por lo tanto susceptible de cambios, advertía de que en los cursos venideros se implementarían modificaciones en el plan de estudios, impuestas por «la experiencia que a la postre imponga —concluida la magna conflagración de pueblos— el trastorno presente y la normalización inmediata de las relaciones internacionales.»<sup>158</sup>

Por otro lado, ya desde los prolegómenos del Instituto, en el Parlamento se había llamado la atención sobre la necesidad de que las enseñanzas impartidas en sus aulas, fieles a la intención de sus inspiradores, fueran materias que no se encontraban en los planes de estudio de las universidades y que eran necesarias para la formación del diplomático y del cónsul. En ese sentido, se había insistido en dotarlas de un eminente carácter práctico.<sup>159</sup> Así, a finales de 1916, cuando ya estaba en marcha la reforma del reglamento y del plan de estudios, el diputado tradicionalista Luis García Guijarro<sup>160</sup> criticaba precisamente que en los años de vida del centro no se había cuidado de preparar a los alumnos de una manera práctica para el desarrollo de sus funciones futuras, habida cuenta de que no existía ni si quiera una asignatura de Derecho consular o procedimientos y prácticas consulares, mientras que sí se enseñaba la historia contemporánea, la geografía, el árabe, todas ellas materias objeto de estudio en otras instituciones, como las universidades, la Escuela de Comercio o la Escuela Superior del Magisterio.<sup>161</sup> Igualmente se había criticado en el Congreso que el Instituto Diplomático no atendiera la que Antonio de Castro y Casaléiz computaba como «la enseñanza principal de los diplomáticos y cónsules», esto es la economía comercial, sentenciando que «lo que hace falta hoy es adiestrar a nuestros diplomáticos y cónsules en las cuestiones comerciales y económicas».<sup>162</sup>

Pues bien, la Academia intentó implementar todos estos planteamientos. En primer lugar, modificó la enseñanza de la Historia política contemporánea con el fin de estudiar la historia de América con la atención y profundidad que requería. De esta manera, impartándose en el primer curso<sup>163</sup> la asignatura de Historia política contemporánea de los pueblos europeos y asiáticos, se reservaba para el segundo curso —tanto en la sección diplomática como en la consular— una asignatura independiente de Historia política contemporánea de América. Respondía esta reforma a la preocupación de los responsables del Instituto por los asuntos

---

<sup>158</sup> *Memoria referente... en 1915 a 1916*, Madrid, Jaime Ratés, 1916, p. 9.

<sup>159</sup> Lo había pedido ya un diputado diplomático de carrera, Antonio de Castro y Casaléiz en 1910. Vid. *DSC. CD*, 18 de octubre de 1910, p. 1191.

<sup>160</sup> Quien en 1930 sería Consejero comercial en los Balcanes y Turquía.

<sup>161</sup> *DSC. CD*, 24 de noviembre de 1916, pp. 3109-3110.

<sup>162</sup> *DSC. CD*, 14 de junio de 1912, pp. 3809-3810.

<sup>163</sup> Las materias del primer curso eran idénticas para las secciones diplomática y consular.

americanos y a la posición central que entendían que debía ocupar América en la política exterior española<sup>164</sup>, una preocupación ampliamente compartida por otros sectores de la vida pública, como veremos en el siguiente capítulo cuando analicemos las posturas de los diputados, y que participaba del movimiento americanista, principal impulso español para replantear las relaciones entre España e Hispanoamérica.<sup>165</sup> Un replanteamiento que estaba íntimamente asociado al regeneracionismo de aquellos años, como explica Lorenzo Delgado:

«Terminada su presencia colonial en América y Extremo Oriente, los intereses políticos y económicos de España se decantaban inexorablemente hacia Europa. [...] Tal opción, sin embargo, suponía en buena medida la aceptación de una posición secundaria en la periferia del centro, como había demostrado recientemente la crisis ultramarina. Por ello, revitalizar la dimensión americana se concebía como una manera de insuflar nuevos bríos a la necesaria regeneración nacional, al tiempo que un medio de reforzar el escaso peso internacional de España.»<sup>166</sup>

El otro asunto capital de la política exterior española, Marruecos, quedaba atendido mediante dos asignaturas —comunes a las tres secciones—, esto es, Geografía e Historia de Marruecos (primer curso) y Organización del protectorado español en Marruecos comparada

---

<sup>164</sup> Fueron numerosas las ocasiones en que se insistió desde el entorno del Instituto sobre la importancia que debía adquirir América en los objetivos de la política exterior española y la consiguiente necesidad de elaborar un plan director integral, claro y bien definido, esto es, una política americanista, para la acción diplomática. Podemos citar, por un lado, las memorias referentes a los cursos 1918-1919 («Interesante, imprescindible y urgente es que España se decida a actuar en América con plan y sistema. Ha de terminar la vergonzosa paradoja de que España, el pueblo que dio a la América española espíritu, sangre y tradición, sea el *único país del mundo que no tiene una política americanista...*») y 1921-1922 (definiendo, con palabras de su antiguo alumno y entonces cónsul en México, Badía Malagrida, como urgente la reforma del «sistema de la actuación diplomática y consular en América»); y, por otro lado, las obras de diferentes profesores del Instituto en que fueron tratados estos asuntos, entre otros temas o dedicándose exclusivamente a ellos: Rafael ALTAMIRA Y CREVEA: *Cuestiones internacionales: España, América y los Estados Unidos*, Madrid, Jaime Ratés, 1916 (conferencia pronunciada el 24 de enero de 1916 en la Real Academia de Jurisprudencia); Antonio GOICOECHEA COSCULLELA: *La política internacional de España en noventa años (1814-1904)*, Madrid, Ed. Reus, 1922; *La obra pasada y actual de España en América*, conferencia pronunciada en el Centro Gallego de Montevideo el 18 de julio de 1928; José Antonio SANGRÓNIZ Y CASTRO: *La Expansión Cultural en el extranjero y principalmente en Hispano-América*, Madrid, Hércules, 1925.

<sup>165</sup> Gustavo H. PRADO: «Americanistas, diplomáticos y líderes de la emigración en el México del Centenario: la “embajada intelectual” como modelo de acción panhispanista (1909-1910)», en *Anuario de estudios americanos*, Vol. 73, Nº 2, 2016, pp. 723-751.

<sup>166</sup> Lorenzo DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA: «La política latinoamericana de España en el siglo XX», en *Ayer*, Nº 49, 2003, pp. 121-160, p. 128. Véase también: Antonio NIÑO: «Hispanoamericanismo, regeneración y defensa del prestigio nacional (1898-1931)», en Pedro PÉREZ HERRERO y Nuria TABANERA (coords.): *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*, Madrid, Síntesis, 1993, pp. 15-48. Los trabajos de Gustavo H. Prado, centrados en la corriente liberal y progresista del hispanoamericanismo, y los de David Marcilhacy, que ha estudiado los proyectos conservadores, muestran bien la diversidad de este movimiento. Citamos, entre otros: Gonzalo H. PRADO: «Rafael Altamira en Argentina (1909): el impacto del panhispanismo y de la moderna ciencia española en el centenario», en Gabriela OSSENBACH et al. (coords.): *Rafael Altamira en Argentina: vínculos sociales e intelectuales entre España y Argentina en tiempos del primer centenario de la independencia*, Madrid, UNED, 2013, pp. 23-50 y David MARCILHACY: *Raza hispana. Hispanoamericanismo e imaginario nacional en la España de la Restauración*, Madrid, CEPC, 2010.

con los sistemas de colonización en África<sup>167</sup> (segundo curso), además de las propias del Centro de Estudios marroquíes (Instituciones jurídicas de los pueblos musulmanes y en especial del Imperio marroquí, junto a las dos asignaturas de árabe). Esta reforma concreta buscaba «familiarizar a los alumnos con el régimen establecido en nuestra zona de influencia en el Norte africano, comparándolo con otros regímenes análogos aceptados o preferidos por diversos Estados europeos, que es todo aquello que en materia de colonización ofrece mayor interés dentro del Instituto.»<sup>168</sup>

Ateniendo al propósito con que se concedió en enero de 1918 la subvención de 12.000 pesetas para el Centro de Estudios Marroquíes —«a fin de que de mejor manera se cultiven las enseñanzas propias del expresado Centro y se favorezca la aptitud para el desempeño de cargos en la Administración jalifiana»—, se decidió enseguida desdoblar la asignatura «Organización del protectorado español en Marruecos comparada con los sistemas de colonización en África» en dos asignaturas distintas, una que explicara los «Sistemas de colonización extranjera en África», que se encargaría a Rafael Altamira, y otra centrada solamente en la «Organización del protectorado español en Marruecos», para la que se buscará el concurso de Luciano López Ferrer.

En el ámbito económico, se suprimió el segundo curso de Geografía económica y mercantil universal de la sección consular —manteniéndose para ambas secciones en el primer curso— y se substituyó por la asignatura de Estudios especiales de Geografía económica de España, entendiendo este conocimiento «como antecedente necesario para fomentar intereses que los cónsules españoles han de representar y proteger en el extranjero.»<sup>169</sup>

Esta atención a las cuestiones económicas en los planes de estudio respondía a la adaptación —que había comenzado con anterioridad a 1914— de la diplomacia a la evolución de las relaciones internacionales. Así lo señala Jeannesson para el caso francés, destacando la paulatina presencia de las materias económicas en los exámenes de las oposiciones, sobre todo a partir de 1907, en que se había introducido un examen escrito, además del oral, sobre «connaissances géographiques, commerciales et économiques»<sup>170</sup>. Y lo comprobamos también en la concepción de los profesores del Instituto Diplomático y Consular, quienes eran conscientes de que «viendo lo que en nuestros días ocurre, bien puede decirse que ha entrado ya en la esfera de acción de la diplomacia la cuestión económica», de manera que la actividad del diplomático se

---

<sup>167</sup> Que se diferenciaba de su antecesora por centrarse de una manera más clara y definida en el ámbito marroquí, manteniendo el enfoque comparativo.

<sup>168</sup> ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas N° 5, p. 456.

<sup>169</sup> *Ibidem*.

<sup>170</sup> Stanislas JEANNESSON : «La formation des diplomates français et leur approche des relations internationales à la fin du XIXe siècle» en *Revue d'histoire diplomatique*, 2008, n° 4, pp. 369-370.

extendía a toda la actividad del país «pasando, por supuesto [...] por todo lo que a la vida mercantil se refiere, que está hoy como incrustada en la esfera de acción de la diplomacia.»<sup>171</sup>

Otro cambio importante vino en lo relativo a la Historia diplomática, ya que con la sustitución de la asignatura de Progresos del Derecho internacional contemporáneo público y privado, «un tanto inorgánica», por la de Historia de los tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815 —que se impartirá tanto en la sección diplomática como en la consular en el segundo curso— se buscaba «llenar un verdadero vacío del plan vigente, consagrando la atención debida a una materia no incluida hoy en los programas universitarios y que, sin embargo, es de continua aplicación y de constante estudio para los representantes de España en el extranjero.»<sup>172</sup> Del mismo modo aparecieron por vez primera las asignaturas de Derecho diplomático y Derecho consular, en las respectivas secciones.<sup>173</sup>

Finalmente, y entendiendo que sin el conocimiento de lenguas vivas «no puede decirse que haya suficiente preparación para el ingreso en las carreras a que el Instituto se refiere», se implementó el estudio del inglés y del alemán en las secciones diplomática y consular, en ambos cursos. Es sin embargo sorprendente que hasta 1923-1924 no se ofreciera la enseñanza del francés, habida cuenta de la relevancia que este idioma seguía teniendo en el mundo diplomático, y contando además con su carácter obligatorio en las oposiciones. La documentación de que disponemos no nos permite determinar con precisión la razón de este hecho, pero parece plausible pensar que se debió a que los responsables del Instituto entendieran que, a diferencia del inglés y del alemán, los alumnos disponían ya de una oferta más amplia para el estudio del francés<sup>174</sup> y, por ello, no era preciso crear una cátedra dentro del propio centro.

Seguramente la dedicación a esta enseñanza, a partir del curso señalado, sería menor en relación a los otros dos idiomas teniendo en cuenta la diferente retribución que percibían: mientras que los profesores de inglés y alemán cobraban un sueldo de 2.500 pesetas anuales cada uno (a partir de aquel curso), el profesor de francés era gratificado tan sólo con 1.000 pesetas. Ahora bien, junto a la clase general de francés, de la que se encargaría Gaston Blanc, secretario general del Institut Français de Madrid, la Junta de Gobierno aceptó el ofrecimiento del director

---

<sup>171</sup> Rafael SPOTTORNO SANDOVAL: *Consideraciones generales y de carácter histórico acerca de la Diplomacia*, Madrid, Ed. Reus, 1921, pp. 38 y 47.

<sup>172</sup> ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas N° 5, p. 456.

<sup>173</sup> «Las nuevas enseñanzas de Derecho diplomático y Derecho consular se justifican con su sola denominación. Estableciéndolas se pretende que los alumnos del Instituto salgan de él conociendo teórica y prácticamente cuanto es necesario para el ejercicio de las funciones a cuyo desempeño aspiran, desde la redacción de una nota diplomática, hasta la de los documentos notariales que los cónsules autorizan.» Vid. ARAJYL, Caja 22, Libro de Actas N° 5, p. 457.

<sup>174</sup> Sabemos por el director del Institut Français de Madrid que con anterioridad a este curso habían acudido «muchos estudiantes de ese Instituto a estudiar francés en este». Henri Mérimée a Francisco Soler Pérez, secretario del Instituto Diplomático, Madrid, 26 de octubre de 1923, ARAJYL, Caja 43, exp. 4.

del organismo francés, el hispanista Henri Mérimée, de impartir una clase semanal adicional «en la que se estudiarán preferentemente documentos diplomáticos y consulares de lengua francesa y se redactarán en francés por los estudiantes cartas, informes, notas, memorias, etc. al estilo de las comunicaciones diplomáticas y consulares.» Estas clases, por las que Mérimée no admitió gratificación económica alguna, fueron propuestas al haber comprobado las grandes diferencias en el nivel de francés de unos y otros alumnos provenientes del Instituto Diplomático<sup>175</sup>, de manera que estos cursos aplicados serían destinados a «los estudiantes más adelantados».<sup>176</sup>

Cuadro Nº 5. PLAN DE ESTUDIOS DEL INSTITUTO LIBRE DE ENSEÑANZA DE LAS CARRERAS DIPLOMÁTICA Y CONSULAR Y CENTRO DE ESTUDIOS MARROQUÍES (según Reglamento de 1917)			
	Sección diplomática	Sección consular	Centro de Estudios Marroquíes
1 <sup>er</sup>  CURSO	Historia política contemporánea de los pueblos europeos y asiáticos	Historia política contemporánea de los pueblos europeos y asiáticos	Legislación aduanera, de transportes marítimos y de emigración
	Geografía económica y mercantil universal	Geografía económica y mercantil universal	Geografía e Historia de Marruecos
	Geografía e Historia de Marruecos	Geografía e Historia de Marruecos	Árabe vulgar
	Legislación aduanera, de transportes marítimos y de emigración	Legislación aduanera, de transportes marítimos y de emigración	
	Inglés o alemán	Inglés o alemán	
2 <sup>o</sup>  CURSO	Historia política contemporánea de América	Historia política contemporánea de América	Instituciones jurídicas de los pueblos musulmanes y en especial del Imperio marroquí
	Historia de los tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815	Historia de los Tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815	Organización del Protectorado español en Marruecos comparada con los sistemas de colonización en África
	Organización del Protectorado español en Marruecos comparada con los sistemas de colonización en África	Estudios especiales de Geografía económica de España	Árabe literario
	Derecho diplomático	Organización del Protectorado español en Marruecos comparada con los sistemas de colonización en África	
	Inglés o alemán	Derecho consular	
		Inglés o alemán	

Elaboración propia. Fuente: *Reglamento del Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras diplomática y consular y Centro de Estudios Marroquíes*, Madrid, Jaime Ratés, 1917.

Este ordenamiento académico siguió sin variación hasta 1928, cuando la fusión de las carreras diplomática y consular habrá de tener repercusión en dichos estudios. No obstante, y

<sup>175</sup> «[...] pues algunos ya lo hablan con corrección y soltura, mientras otros están haciendo pinitos, si vale la palabra.» *Ibidem*.

<sup>176</sup> *Ibidem* y sesión del 31 de octubre de 1923 de la Junta de Gobierno, ARAJYL, Caja 22, Libro Nº 6, p. 373.

teniendo en cuenta que en su mayoría, las enseñanzas del Instituto —que pasará a llamarse Instituto Diplomático y Centro de Estudios Marroquíes— venían siendo comunes para ambas secciones, los cambios no afectaron a los contenidos de las enseñanzas, sino que se limitaron a mínimos reajustes de su estructura. Las asignaturas de Derecho diplomático y Derecho consular pasaron de esta manera a formar parte del segundo curso del programa unificado, quizá como principal modificación.

Por otro lado, un RD de 21 de septiembre de 1929 reorganizaba el cuerpo de intérpretes, unificando el Servicio de interpretación en el Protectorado español de Marruecos, pasando además aquellos a depender de la Dirección General de Marruecos y Colonias, provenientes de la Secretaría General de Asuntos Exteriores. Establecía el Real Decreto que el acceso a este cuerpo se haría por oposiciones, en cuyos tribunales habría de figurar un profesor del Centro de Estudios Marroquíes, y enumeraba las materias sobre las que versarían los exámenes de oposición. En consecuencia, la Real Academia amplió el cuadro de enseñanzas para dar cabida a estas modificaciones, quedando ordenados los estudios de la sección de estudios marroquíes de la siguiente manera: primer curso: Geografía e Historia de Marruecos, Árabe literal y Literatura árabe, Historia de los musulmanes en España; segundo curso: Religión y Derecho musulmán, Árabe vulgar, Bereber, Organización del Protectorado y Derecho administrativo; ofreciendo en ambos cursos el estudio del inglés o del alemán.

Por su parte, el análisis de los planes de estudio de l'École Libre des Sciences Politiques de París, además de mostrar la ausencia de una completa homogeneidad en los mismos para el periodo estudiado, proporciona valiosa información acerca de la distinta importancia otorgada a las enseñanzas que contenían, poniendo de manifiesto que las materias a las que concedía absoluta preeminencia fueron la Historia diplomática y el Derecho. En efecto, fueron estas dos disciplinas —distribuidas en *Histoire diplomatique de 1713 à 1814* e *Histoire diplomatique de 1814 à nos jours*<sup>177</sup>, por un lado, y *Droit international* y *Droit des gens*, por otro— las únicas que, consideradas como *cours fondamentaux*<sup>178</sup> de la sección diplomática, se mantuvieron invariables en todo el periodo, impartándose además en dos años. Una realidad que se veía reforzada por el hecho de que las *conférences de révision et d'interrogation* —con un carácter eminentemente práctico— se correspondieran precisamente con estas dos materias y se mantuvieran, ellas también, inamovibles a lo largo de todos estos cursos.<sup>179</sup>

---

<sup>177</sup> Si bien los periodos de estas dos asignaturas varían ligeramente de un año a otro, *grosso modo* cubren los siglos XVIII y XIX respectivamente.

<sup>178</sup> Aquellas asignaturas que, según reza los folletos de la Escuela, «aucun élève de la section ne saurait être dispensé de suivre».

<sup>179</sup> *Organisation & programme des cours*, publicación anual de l'École Libre des Sciences Politiques. Hemos consultado los números relativos a los cursos 1905-1906, 1913-1914, 1919-1920 y 1929-1930.



Por el contrario, las otras asignaturas, divididas entre *cours réguliers* y *cours facultatifs*, enuncian su papel secundario en función de varios factores: al impartirse, a diferencia de los primeros, a lo largo de un año o un semestre; al cambiar alguna de ellas, de un año a otro, su carácter de *cours régulier* o *cours facultatif*, como es el caso de *Législation commerciale et maritime comparée*; <sup>180</sup> y, en tercer lugar, al no tener algunas de ellas un carácter fijo en el programa, sustituyéndose por otras o variando en buena medida sus contenidos u orientación. Precisamente este carácter variable de algunas de las asignaturas nos ha impedido establecer un cuadro esquemático de la ordenación académica, como lo hemos hecho para el caso español.

Si pasamos a analizar la nómina de estos cursos *réguliers* y *facultatifs*, observamos que a grandes rasgos no se detectan diferencias sustanciales con los planes de estudio del instituto madrileño. Es cierto que l'École Libre ofrecía un panorama algo más rico, incorporando algunas materias técnicas que ampliaban los horizontes de sus alumnos y les preparaban mejor para unos ámbitos que fueron entrando cada vez más en su esfera de acción. Nos referimos a asignaturas como *Les grandes industries modernes*; *Monnaie, crédit et change*; *Ethnographie de l'Europe centrale*; o *Commerce extérieur et législation douanière*. Sin embargo, no hay que perder de vista que estas asignaturas podían ser ofrecidas a los alumnos de la sección diplomática en tanto que formaban parte de los planes de estudios de las otras secciones de que se componía la Escuela. Por lo demás, la Historia contemporánea europea, americana y asiática estaba igualmente presente en el Instituto Diplomático, que prestaba especial atención a la de las repúblicas hispanoamericanas, mientras que el centro parisino se limitaba al ámbito anglosajón; la geografía comercial y estadística, los estudios sobre la legislación aduanera, las cuestiones coloniales y relativas a Marruecos y al ámbito islámico tuvieron presencia tanto en París como en Madrid.

Por el contrario, a diferencia de lo que hemos visto en el caso español, donde la reordenación del plan de estudios —que confirió una presencia que antes no tenían a la Historia diplomática, al Derecho y a la Historia de América— coincidió en el tiempo con los años de la guerra europea, la guerra mundial no supuso ningún cambio de calado en la ordenación académica de la institución francesa. A parte de la organización extraordinaria y limitada del curso 1914-1915, en razón de la movilización de la juventud francesa, y de algún curso o serie de conferencias puntuales sobre aspectos concretos, como las conferencias sobre la guerra organizadas en el curso 1916-1917, tan sólo hemos podido identificar la inclusión en los temarios

---

<sup>180</sup> Que durante varios cursos ofreció sólo una de las dos partes de que se componía.

de algunas asignaturas de determinados puntos que reflejen los cambios operados en la realidad internacional.<sup>181</sup>

#### *1. 4. 2. El Derecho internacional y la Historia diplomática, pilares de la formación*

El lugar privilegiado que hemos visto que ocuparon el Derecho internacional y la Historia diplomática en la formación dispensada en los dos centros respondía a la centralidad que tuvieron en el estudio de las relaciones internacionales desde mediados del siglo XIX, tanto en España como en el resto de Europa, siendo las disciplinas desde las que fue emprendido aquel. Si bien en un primer momento fue la Historia diplomática la que dominó este espacio, en la última parte de la centuria, se fue imponiendo la perspectiva jurídica en los estudios llevados a cabo en España sobre la vida internacional. De este modo, tendiendo a abarcar la totalidad de las cuestiones internacionales, se llegó a convertir en «la ciencia matriz de ese estudio», lo cual no implicó, ni mucho menos, el declive del papel de la Historia diplomática, que siguió ocupando un papel central en el estudio de las relaciones internacionales.<sup>182</sup>

##### *1. 4. 2. 1. El Derecho internacional*

Después de la Guerra del 14 el estudio del Derecho internacional adquirió un nuevo valor. Fue uno de los principales elementos que la opinión pública europea señaló como culpable de la guerra, acusándolo por un lado de carecer de eficacia y, por otro, de no ser fiel expresión de la justicia. De esta manera, el Derecho internacional, junto a la propia diplomacia, conocieron durante los años del conflicto y posteriores a él una etapa de desprestigio y crisis, sobre todo en algunos sectores de la sociedad y de los tratadistas. Sin embargo, estaba lejos de haber perdido su vigor y presencia en la vida internacional.<sup>183</sup> Más aún, el predominio académico del Derecho internacional y de la Historia diplomática determinó la mayor parte de los análisis e interpretaciones de la realidad internacional en los años posteriores a la guerra, un universo cultural en el que España se inscribió en su preocupación por los asuntos internacionales.<sup>184</sup> Los defensores del Derecho internacional, precisamente como reacción a ese desprestigio,

---

<sup>181</sup> Además de las publicaciones a las que nos referimos en la nota 178, hemos basado este análisis en las *brochures* resumidas, publicadas igualmente por la Escuela cada año, y conservadas en su Archivo bajo las signaturas 1SP3 Dr1 sdr a.

<sup>182</sup> Celestino del ARENAL: «El estudio de las relaciones internacionales...», pp. 28-38.

<sup>183</sup> Sobre las vicisitudes del Derecho internacional, véase el libro de Martti KOSKENNIEMI: *El discreto civilizador de naciones. El auge y la caída del Derecho Internacional: 1870-1960*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2005.

<sup>184</sup> José Luis NEILA HERNÁNDEZ: «España en la Sociedad de Naciones (1919-1931)», en Carlos SANZ DÍAZ y Zorann PETROVICI (eds.): *La Gran Guerra en la España de Alfonso XIII*, Madrid, Sílex, 2019 (en prensa).

impulsaron, en consecuencia, una rehabilitación del mismo. Este fue el caso de los profesores del Instituto Diplomático y Consular.

Joaquín Fernández Prida<sup>185</sup>, rector del centro, fue uno de los más activos defensores del Derecho Internacional. No es extraño, pues, como nos recuerda Del Arenal, Fernández Prida había sido uno de los iusinternacionalistas españoles que mejor integraron esa concepción nuclear del Derecho internacional en el estudio de las relaciones entre estados, refiriéndose a él como «la ciencia de las relaciones internacionales».<sup>186</sup>

La crisis que conoció aquél fue precisamente el tema de su discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en 1915<sup>187</sup>, logrando así que la Academia, que después de prestarle una especial atención a principios de siglo, lo descuidó por dedicarse a otros asuntos, volviera a preocuparse por el Derecho internacional, «sin duda por las circunstancias en que se halla el mundo y especialmente Europa».<sup>188</sup> Reconociendo la existencia real de esa crisis ante la opinión pública<sup>189</sup>, alegó que dicho desprestigio provenía de una comprensión errónea de la realidad, que situaba el problema en el Derecho, cuando lo cierto era que aquél residía en las «imperfecciones en la organización internacional, en el procedimiento coactivo o en la manera de entender y de formular las reglas jurídicas.»<sup>190</sup> No eran, pues, culpables las normas, sino el uso que se hacía de ellas.

Otro profesor del Instituto que se preocupó por los problemas que estaba conociendo el Derecho internacional fue Rafael Altamira<sup>191</sup>. En un texto de septiembre de 1925, titulado

---

<sup>185</sup> Joaquín Fernández Prida (Oviedo, 1863-Madrid 1942). Doctor en Derecho por la Universidad Central en 1884, ocupará la cátedra de Derecho Internacional en las universidades de Sevilla y Santiago de Compostela y desde 1898 hasta su jubilación en 1933, en la Universidad Central. Miembro del Partido Conservador, será elegido senador y nombrado en 1919 senador vitalicio. Ministro de Gracia y Justicia, de Gobernación y de Marina antes de desempeñar el cargo de ministro de Estado entre marzo y diciembre de 1922. Además de ser rector del Instituto había desempeñado la cátedra de Progresos del Derecho internacional público y privado.

<sup>186</sup> Celestino del ARENAL: «Estudio de las relaciones internacionales...», p. 37.

<sup>187</sup> Joaquín FERNÁNDEZ PRIDA: *La crisis del Derecho internacional*, Madrid, Imprenta clásica española, 1915.

<sup>188</sup> Intervención de Fernández Prida en la discusión acerca del tema «¿Hay un Derecho positivo internacional?», iniciado en la corporación el 2 de noviembre de 1915: Real Academia de Ciencias Morales y Políticas: *Extractos de discusiones habidas en las sesiones ordinarias de dicha corporación sobre temas de su instituto*, t. X, Madrid, 1916, p. 5.

<sup>189</sup> «Real la crisis, porque va siendo ya ensordecedor el vocerío que pregon a la ineficacia, la inutilidad o el desacierto de las reglas aplicables hoy a la relación mutua entre Estados independientes.» Joaquín FERNÁNDEZ PRIDA: *La crisis del Derecho internacional...*, p. 63.

<sup>190</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>191</sup> Rafael Altamira y Crevea (Alicante, 1866-Ciudad de México, 1951). Jurista e historiador, doctor en Derecho por la Universidad Central, bajo la dirección de Gumersindo de Azcárate, se vinculó muy pronto a la Institución Libre de Enseñanza, manteniendo una profunda actitud regeneracionista. Catedrático en la Universidad de Oviedo, desde la que emprendió una gran actividad americanista, impartió en el Instituto la asignatura de Historia política contemporánea de América y las relacionadas con los sistemas de colonización en África. Gozó de gran prestigio internacional como jurista, lo que le llevaría a formar parte del grupo de juristas que, a petición de la Sociedad de Naciones, redactó el proyecto de Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya (1922), del cual sería elegido juez permanente.

«Observaciones sobre la realidad internacional presente»<sup>192</sup> defendió esta disciplina evidenciando algunas de las realizaciones concretas que había conseguido, según él, desde el final de la guerra. Frente al aparente fracaso del Derecho internacional<sup>193</sup>, hacía una lectura excesivamente optimista de los pasos que se habían dado en la vida internacional en los escasos seis años transcurridos desde la firma del Tratado de Versalles, y que constituían para él la consecución acelerada y condensada de «anhelos que durante siglos y siglos constituyeron el ensueño de todos los idealistas del mundo y la tentativa, siempre fracasada, de fuerzas sociales incontrastables en otros tiempos», anhelos que se habrían convertido al fin «en normas efectivas y en organizaciones poderosas.»<sup>194</sup>

Finalmente, podemos citar a Ricardo Spottorno, diplomático que ocupaba desde 1917 la cátedra de Derecho diplomático y con anterioridad había formado habitualmente parte de los tribunales de exámenes en representación del Ministerio de Estado. En su lección inaugural del curso 1920-1921 adoptó una posición más cercana a Fernández Prida que a Altamira, reconociendo la necesidad del Derecho internacional —que «no puede decirse que ha fracasado»— de renovarse para poder cumplir con las funciones que le son propias.<sup>195</sup>

Es también elocuente la actitud que adoptaron tanto el Instituto Diplomático como la Real Academia de Jurisprudencia ante el proyecto que representó la Academia de Derecho Internacional, creada en La Haya el 14 de julio de 1923. A instancias de Rafael Altamira, en 1926 acudieron a la ciudad holandesa tres de sus alumnos, Joaquín Rodríguez Gortázar, Jacinto Ventosa (futuros integrantes de la carrera diplomática y consular respectivamente) y Manuel Raventós Noguer, comisionados por la Real Academia de Jurisprudencia. Los tres se unirían al catedrático de Derecho internacional de la Universidad de Valencia, José Ramón de Orúe<sup>196</sup> — que había recibido una beca de estudios de la institución holandesa—, formando así la primera

---

<sup>192</sup> Incluido en Rafael ALTAMIRA Y CREVEA: *Cuestiones internacionales y de pacifismo*, Madrid, C. Bermejo, 1932.

<sup>193</sup> «La guerra de 1914-1918, tras haber sido en sí misma un gran desengaño, porque antes de estallar eran muy pocos los hombres que la consideraban posible, fue para casi todos como el fracaso definitivo del Derecho Internacional, en que, aun antes, apenas creían más que algunos profesores.» Vid. *Ibidem*, p. 33.

<sup>194</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>195</sup> Ricardo SPOTTORNO SANDOVAL: *Consideraciones generales y de carácter histórico acerca de la Diplomacia*, Madrid, Ed. Reus, 1921.

<sup>196</sup> Cuyo libro *La Sociedad de Naciones*, publicado en 1925, había prologado Altamira.

delegación española<sup>197</sup> que acudía a un congreso de los que organizaba la Academia de Derecho Internacional dos veces al año.<sup>198</sup>

De la memoria que redactó Raventós para la Academia<sup>199</sup>, se desprende un entusiasmo sin paliativos por el espíritu de aquella institución —«una alta escuela internacional de estudios internacionales»— y por lo que significaba su labor, esto es el renacimiento y florecimiento del Derecho internacional tras la Gran Guerra, y sobre todo, el ánimo de trabajar en este campo para lograr el triunfo de un espíritu ciertamente internacional:

«En el periodo de la postguerra, cuando todos los pueblos, recordando los años dolorosos de trinchera, trabajan por obtener una paz duradera, mundial, se ha comprobado que para llegar a ella, es necesario fomentar el espíritu internacional, no solo bajo el punto de vista político o práctico, si[no] que también desde el científico o teórico, haciendo renacer la afición por los estudios de Derecho internacional, que tan maltratado y ultrajado ha sido en los últimos tiempos.»

Un entusiasmo que, sin duda, contribuyó a acrecentar el de la propia Real Academia, que seguía con interés todas las iniciativas suscitadas en este sentido, y participaba activamente en las que le era posible.

A pesar de esa aparente desconexión entre España y Europa que criticaba, Raventós computaba lo que en España se estaba haciendo en esa vía al mismo nivel con lo que se estaba realizando en otros países, como por ejemplo Francia.<sup>200</sup> Si en el país vecino, se había dado un gran impulso a los estudios de Derecho internacional en l'École des Sciences Politiques y se había creado, en 1921, el Institut des Hautes Études Internationales, en España, la universidad prescribía dos cursos de Derecho internacional para el futuro licenciado y tres para el futuro doctor y ofrecía, en el doctorado, la asignatura de Historia de las Instituciones Políticas de América, «que en realidad es una manifestación de esta rama del derecho»; además, «para el que trate de especializarse en España en Derecho Internacional, el ilustre y culto diplomático Sr.

---

<sup>197</sup> A la que se integrarían el Secretario y Agregado de la Legación, Luis Merello y Luis Maspons respectivamente, así como el Cónsul en Ámsterdam, Enrique Beltrán.

<sup>198</sup> En su memoria para la Real Academia, Raventós, con sentido del humor, incidía en el recelo de España de estar en contacto con lo que se hacía más allá de sus fronteras: «desde la fundación de la academia hasta este año no había existido grupo español, pues así como todos los gobiernos y de un modo muy especial los de Alemania, Polonia y las Repúblicas Americanas envían siempre un grupo de auditores elegidos entre profesores, diplomáticos, cónsules y amantes del derecho internacional, España, con el temor y terror secular que le inspira cruzar la frontera, no ha tenido este cuidado»

<sup>199</sup> Localizada en los fondos del ARAJYL pendientes de inventario.

<sup>200</sup> No hay que perder de vista el contacto que mantuvieron los delegados españoles con Jules Basdevant (1877-1968), profesor de Derecho internacional en la Universidad de París y miembro de la comisión encargada de la preparación de la Sociedad de Naciones, de quien refiere además una «felicitación efusiva y pública» por «los sólidos y profundos conocimientos en la ciencia del Derecho internacional» que habría demostrado el grupo español.

González Hontoria fundó el Instituto Diplomático y Consular», de cuyas enseñanzas y profesorado hacía Raventós los mayores elogios.

En efecto, en lo que atañe al Instituto Diplomático, este interés por el Derecho internacional se vería materializado de una manera más firme en el plan de estudios del centro madrileño —dando lugar a la asignatura de Historia del Derecho internacional, con estudio especial de los Tratados y relaciones diplomáticas de España a partir de 1815— a partir de la reforma de las Carreras Diplomática y Consular que emprendió Primo de Rivera en 1928 —sobre la base de su fusión. Una reforma cuyo principal impacto sobre la ordenación de estudios del Instituto fue precisamente el de la mayor presencia de aquella disciplina, como expresión de las características definitorias del nuevo ordenamiento internacional, más reglamentado gracias a la creación y funcionamiento de la Sociedad de Naciones.<sup>201</sup>

En lo que respecta a la diplomacia francesa, la situación era similar en lo que se refiere al espacio reservado al Derecho internacional en la formación y práctica diplomática, pero distinta en cuanto a la concepción del mismo con que se opera. El peso que hemos visto que se le otorgaba en la formación de los diplomáticos se correspondía con la relevancia que alcanzó en el seno del Quai d'Orsay. Peter Jackson muestra que la significativa importancia que se concedía dentro del Ministerio al establecimiento de sólidas bases legales para las iniciativas políticas, como reflejo de la importancia central que tenía el *juridisme* en la cultura política de la Tercera República, «was reinforced by the intellectual preparation essential for entry into *la carrière*.»<sup>202</sup> Una realidad que se fue consolidando en los años anteriores a la Primera Guerra Mundial y sobre todo en los que la siguieron.

Ahora bien, como se encarga de resaltar Jackson, nos encontramos ante una formación en una visión positivista del Derecho, influenciada por la figura dominante en este campo, Louis Renault<sup>203</sup>, a quien vemos ocupando la cátedra de Derecho internacional de l'École Libre des Sciences Politiques hasta el curso 1917-1918, cuando falleció. Renault, partiendo de una concepción del Derecho internacional como «l'ensemble des règles destinées à concilier la liberté

---

<sup>201</sup> Vid. Eugenio TOGORES y José Luis NEILA: *La Escuela Diplomática...*, pp. 105-110. Como señalan los autores, los cambios en las otras asignaturas suponían en buena medida modificaciones de forma para adaptarse a las disposiciones de la nueva ley, toda vez que en el plan de estudios anterior el Instituto ya había tratado de unificar en la medida de lo posible las enseñanzas de ambas carreras.

<sup>202</sup> Peter JACKSON: «Tradition...», pp. 173.

<sup>203</sup> Louis Renault (1843-1918). Doctor en Derecho por la Universidad de París en 1868, desempeñó la cátedra de Derecho internacional en esta universidad en 1881 y ocupó el cargo de jefe del Consejo legal del Quai d'Orsay bajo el mandato de Alexandre Ribot. En 1903 se le otorgó el rango de ministro plenipotenciario y en 1906 actuó como árbitro del Tribunal de La Haya en el conflicto anglo-ruso nacido del incidente de Hull, lo que le valdrá el premio Nobel de la paz al año siguiente.

et les intérêts de chacun avec ceux des autres»<sup>204</sup>, puso mucho cuidado en delimitar el papel que aquel jugara en el gobierno de las relaciones entre estados y mostró un gran escepticismo frente a los movimientos transnacionales para terminar con la guerra y alcanzar un desarme general mediante normas internacionales. Al fallecimiento de Renault, Gilbert Gidel tomará el relevo del gran maestro y, según Rain, «ses cours poursuivis pendant plus de vingt ans auront bientôt la même autorité et le même renom». Jurisconsulto del Ministerio de la Marina, en 1930 participaría como delegado en la primera conferencia de codificación de Derecho internacional que se reunía en La Haya, y presidiría igualmente la Academia de derecho internacional, con sede en la capital holandesa.<sup>205</sup>

Una postura muy distinta de la que hemos visto en algunos de los profesores del Instituto Diplomático y Consular, quienes mostraban un alto grado de confianza en las capacidades del Derecho internacional. Mientras que en la formación dispensada en Francia el énfasis se ponía más en la letra que en el espíritu de la ley —«The teaching of international law was thus more concerned with codification and practice than with the nature of international justice»—<sup>206</sup>, en el Instituto madrileño se prefería la opción contraria:

«Mientras el sentimiento y la idea de lo justo no se borren en la conciencia de los pueblos; mientras el atropello y la iniquidad susciten vigorosa protesta de la opinión civilizada y provoquen corrientes de simpatía y movimientos de oposición y de censura; mientras se eleve una voz poderosa de multitudes que reconozca y condene la injusticia, el Derecho, inspirador de todo ello, permanece en pie entre las ruinas acumuladas por la guerra, subsistiendo incólume como ideal que tiende a realizarse y difundirse y que, a pesar de todos los obstáculos, se realiza y difunde.»<sup>207</sup>

#### 1. 4. 2. 2. *La Historia diplomática*

Por último, nos vamos a referir al otro pilar de la formación que estamos analizando, la enseñanza de la Historia y, en especial, de la Historia diplomática. Lo primero que debemos resaltar es la consideración que tienen los profesores del Instituto del estudio de la historia, con un carácter eminentemente pedagógico, profundamente anclada en el adagio clásico *Historia*,

---

<sup>204</sup> Louis RENAULT: *Introduction à l'étude du droit international*, Paris, 1879, p. 6 (citado por JACKSON: «Tradition...», p. 174). Una concepción compartida por el otro profesor encargado, desde 1899, de la enseñanza del Derecho internacional, Charles Dupuis. Vid. Pierre RAIN: *L'École...*, pp. 44-45.

<sup>205</sup> Pierre RAIN: *L'École...*, p. 69.

<sup>206</sup> Peter JACKSON: «Tradition... *op. cit.*», p. 174.

<sup>207</sup> Joaquín FERNÁNDEZ PRIDA: *La crisis del Derecho internacional...*, p. 37. Una visión que halla quizá su explicación en esta reflexión que hace el autor en la misma obra (p. 36): «El Derecho, que es garantía para el débil, es freno para el fuerte; [...] Quizá por eso deben más el Derecho internacional y su doctrina a los pequeños pueblos, interesados en mantenerlo y temerosos de infringirlo, que a las grandes potencias, a cuyo arbitrio pone estorbos».

*magistra vitae*. Se trata de un concepto que está presente en las obras de los diferentes miembros del claustro, en la línea de otros autores que se habían dedicado al estudio de la Historia diplomática, como Pablo Soler y Guardiola, quien en 1895 había publicado unos apuntes sobre la historia de los tratados para que sirvieran como manual para la preparación de las oposiciones a las carreras diplomática y consular, com ya sabemos.<sup>208</sup>

El profesor del Instituto, Jerónimo Becker<sup>209</sup> expuso con claridad esta concepción al inicio de su trabajo *Causas de la esterilidad de la acción exterior de España*, del que, por su elocuencia, reproducimos a continuación algunos extractos:

«[...] nuestro principal, casi nuestro exclusivo objeto [del Instituto], es cultivar la ciencia diplomática, entendiendo esta [...] como el conjunto de conocimientos y principios necesarios para conducir con acierto los negocios públicos entre los Estados; conjunto de conocimientos y principios que no puede reducirse al Derecho internacional y a los estudios afines a este, sino que abarca un sector importantísimo de la cultura humana, el cual ha de tener por base un estudio profundo de la Historia nacional, para penetrar en lo más íntimo de la existencia de nuestra Patria, seguir su desenvolvimiento en el tiempo y en el espacio; [...] y deducir de ello las lecciones que han de servirnos de guía en el presente y en el porvenir.

Yo creo, señores, que sin ese conocimiento de nuestra evolución histórica no es posible que los encargados de dirigir las relaciones exteriores [...] puedan hacer otra cosa que caminar sin rumbo fijo, a merced de los acontecimientos, como buque sin timón, juguete de las embravecidas olas.

La vida, lo mismo la del individuo que la de las naciones, no es una sucesión de hechos aislados: el presente tiene sus antecedentes, su origen, en el pasado, y engendra, en gran parte, el porvenir, que será el presente para nuestros hijos. De aquí que es un verdadero imposible dirigir el presente haciendo caso omiso del ayer y sin pensar en el mañana.»<sup>210</sup>

Estas ideas refuerzan el valor que tiene analizar la visión de los profesores del Instituto acerca de la historia de las relaciones internacionales de España, en la medida en que nos ayudará a comprender cuáles eran las vías por las que creían que debían marchar quienes estarían al cargo de la acción exterior del país.

En este sentido, identificamos fundamentalmente tres temas centrales cuyo estudio histórico fue utilizado con un sentido aleccionador: la inexistencia de una política internacional

---

<sup>208</sup> Pablo SOLER Y GUARDIOLA: *Apuntes de Historia política y de los tratados (1490-1815)*..., p. 7.

<sup>209</sup> Jerónimo Becker (Salamanca, 1857-Madrid, 1925), abogado y periodista, bibliotecario de la Real Academia de la Historia, en 1920 fue nombrado jefe del Archivo y Biblioteca del Ministerio de Estado. Se convertirá en «una de las máximas autoridades en el conocimiento de la política exterior de España durante los siglos XIX y XX» y cuya obra *Causas de la esterilidad de la acción exterior de España* «constituye uno de los textos clásicos para el estudio de la posición de España en el mundo en aquel periodo» (Eugenio TOGORES y José Luis NEILA: *La Escuela Diplomática*..., p. 104). En el Instituto impartió la asignatura de Organización del Protectorado español en Marruecos.

<sup>210</sup> Jerónimo BECKER: *Causas de la esterilidad de la acción exterior de España*, Madrid, J. Cosano, 1925, pp. 4-5. Véase igualmente el papel central y primordial que reserva a la historia Ginés Vidal Saura en su *Tratado de Derecho diplomático. Contribución al estudio sobre los principios y usos de la diplomacia moderna*, Madrid, Ed. Reus, 1925, pp. 179-181.



definida y, como una derivada de la misma, la ausencia de una sociedad que secundara las políticas de los gobiernos; el ideal americanista; y Marruecos como necesidad. Otros dos asuntos, aparecen tratados con menor atención pero ocuparon también una cierta relevancia en la preocupación de los profesores: el aislacionismo y las relaciones con Portugal.

En sendas lecciones inaugurales, Antonio Goicoechea<sup>211</sup> y Ricardo Spottorno resaltaron la necesidad de una definición de los objetivos de la política internacional por parte del Estado, sin la cual, en palabras de este último, «serán inútiles los esfuerzos del negociador por hábil que sea; partiendo de ella, debe éste desarrollar el plan que se trace con actividad y perseverancia.»<sup>212</sup> Por su parte, Antonio Goicoechea utilizó el episodio con el que inauguró su lección<sup>213</sup>, el de la presencia de España en el Congreso de Viena, para lamentar que la ausencia de ambos —plan director y capacidades del negociador<sup>214</sup>—, a la que se le sumó en muchas ocasiones un profundo desconocimiento de los derroteros de la realidad internacional, era lo que explicaba el fracaso de la acción exterior de un país.

Jerónimo Becker interpretó esa improvisación continua de la política internacional española como consecuencia de la incapacidad colectiva de unirse en torno a ideales sólidos, a menudo provocada por las divisiones y los intereses encontrados de los diferentes partidos o sectores sociales.<sup>215</sup> Precisamente los problemas y las cuestiones de orden interior habrían condicionado a menudo la actuación de España en el plano internacional, lo que ilustró el autor con el episodio relativo a los anhelos de Fernando VII de ingresar en la Santa Alianza, o la conocida fórmula, creada por el Marqués de Miraflores, de actuar de acuerdo con Francia e Inglaterra en todo aquello en que ambas marcharan unidas y abstenerse en todo lo demás.<sup>216</sup> Una

---

<sup>211</sup> Antonio Goicoechea Coscullela (Barcelona, 1876-Madrid, 1953) se doctoró en Derecho en la Universidad Central y se convirtió en 1899, por oposición, en letrado del Consejo de Estado, desempeñando asimismo labores docentes como profesor auxiliar en Derecho en la Universidad Central. Miembro del Partido Conservador, fue elegido en varias ocasiones diputado y senador y ocuparía la cartera de Gobernación en el gobierno de concentración de 1919. En el Instituto impartió la asignatura de Historia de los tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815 y la que la sustituirá para dar mayor protagonismo al Derecho internacional.

<sup>212</sup> Ricardo SPOTTORNO SANDOVAL: *Consideraciones...*, p. 34.

<sup>213</sup> Antonio GOICOECHEA Y COSCULLELA: *La política internacional de España en noventa años (1814-1904)*, Madrid, Ed. Reus, 1922.

<sup>214</sup> «[...] sin otra preparación diplomática que la muy superficial adquirida como acompañante de Pío VI y de la Reina de Etruria, perteneció Labrador a aquella legión de diplomáticos improvisados por la intriga, por la necesidad de premiar servicios políticos que inundó las Cortes de Europa en 1814.» Vid. *Ibidem*, p. 10.

<sup>215</sup> Jerónimo BECKER: *Causas...*, p. 24.

<sup>216</sup> *Ibidem*, pp. 19-20.

situación agravada por el desinterés general existente en la sociedad de cara a las cuestiones internacionales.<sup>217</sup>

En lo relativo a las relaciones con América, y contemplando la empresa española en el continente americano como el proyecto español de política exterior mejor definido y más brillante,<sup>218</sup> lo que interesaba aprender era lo pernicioso que había sido para España el largo periodo de distanciamiento con la otra orilla del Atlántico, iniciado después de los años de enfrentamiento bélico. En enero de 1916 Rafael Altamira llamaba la atención, desde la tribuna del Instituto Diplomático y Consular, sobre la urgencia de emprender, desde el Estado, pero con colaboración de la sociedad a través de la iniciativa particular, una acción de conjunto en el continente americano. Quería poner de manifiesto Altamira una falta de interés en las autoridades españolas hacia esta cuestión y una subsiguiente desatención que estos aspectos sufrieran, habiendo, no obstante, en opinión del autor, toda una serie de circunstancias propicias para una acción coordinada del país. La guerra estaba agravando, además, una situación que venía siendo negativa para España, esto es, la entrada con fuerza de los Estados Unidos en el panorama hispanoamericano, fundamentalmente en el ámbito económico; una actitud imitada por otras potencias como Alemania, Francia e Italia, quienes, precisamente en medio de la conflagración mundial, estaban poniendo en marcha diversas empresas económicas y comerciales para aprovechar el potencial ofrecido por las repúblicas iberoamericanas.<sup>219</sup>

Una cuestión sobre la que volverá en 1922 Antonio Goicoechea desde el mismo estrado y en la misma línea, aunque utilizando unos términos más vehementes, cifrando el ideal americanista en la liberación de los países hispanoamericanos de «una cuádruple dependencia: económica, de Inglaterra; literaria, de Francia; inmigratoria, de Alemania y de Italia; política y constitucional, de los Estados Unidos.» El objetivo último que perseguía este proyecto, que

---

<sup>217</sup> «¿Cómo hemos de utilizar esas enseñanzas en lo relativo a la política exterior, si la Historia de nuestras relaciones internacionales no interesa a nadie y ni siquiera se cuidan de estudiarla los que en esas cuestiones intervienen?» *Ibidem*, p. 27. También las memorias del Instituto contienen críticas en este sentido. En la referente al curso 1921-1922 (p. 14) leemos: «Opinión nacional y continuidad política dan frutos de la bendición para la prosperidad de los pueblos. ¿Dónde está la España?», interrogó, camino de Mérida, el ilustre Larra. ¿Dónde está la opinión española?, hemos preguntado en muchas ocasiones nosotros. [...] Levemente, cuasi imperceptible, se ha insinuado alguna vez, y presto se ha escondido en la sombra. En la sombra perdura, sin que 'ideal africano' ni 'programa americanista' la muevan a quebrantar su retraimiento.»

<sup>218</sup> A juicio de Jerónimo Becker, sólo la obra española en América se salva de la esterilidad que ha acompañado a la acción exterior española a lo largo de los siglos: «Pero dejando a un lado lo relativo a América, ¿quién puede negar la esterilidad de las empresas de carácter exterior que acometimos, a partir de fines del siglo XV?» Vid. *Causas...*, p. 8.

<sup>219</sup> Rafael ALTAMIRA Y CREVEA: *Cuestiones internacionales: España, América y los Estados Unidos*, Madrid, Jaime Ratés, 1916. Remitimos aquí a José FERRÁNDIZ LOZANO y Emilio LA PARRA LÓPEZ (coords.): *Rafael Altamira: idea y acción hispanoamericana*, Diputación Provincial de Alicante, 2011, destacando el estudio de Hebe Carmen PELOSI: «Rafael Altamira y su visión americanista», pp. 79-96. La labor del jurista alicantino en pos de una estrecha colaboración académica, cultural, económica y política con las repúblicas hispanoamericanas, mediante la creación de instituciones comunes y el establecimiento de dinámicas de trabajo entre círculos de ambos lados del Atlántico queda aquí muy bien perfilada.

debería ser común a España, Portugal e Hispanoamérica, era «la hispanización de los pueblos hispánicos.» Y ello se concretaba en la consecución de una unión aduanera, una ley privada uniforme y el establecimiento de tratados de recíproca garantía.<sup>220</sup>

La cuestión de Marruecos estuvo planteada, por los diferentes autores que la han tratado, en términos de necesidad vital para España.<sup>221</sup> De esta manera, mientras que para los otros países con intereses en la zona —Francia y Reino Unido— presentaba unos intereses puramente materiales, para España significaba la garantía de su independencia<sup>222</sup>, en la medida en que Marruecos era concebida como «una dilatación natural de nuestra frontera».<sup>223</sup> La convicción de la necesidad de permanecer en África habría sido así un elemento de continuidad en los estadistas españoles desde el siglo XVIII, a pesar de la ausencia igualmente constante de un plan para la acción de España en el continente africano. El *statu quo* se habría impuesto, hasta 1904, como única política africanista.<sup>224</sup>

Antonio Goicoechea trató estas cuestiones en diversos trabajos, siempre buscando extraer lecciones del pasado, como en la conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia como inicio de una serie de ponencias que la Liga Africanista, presidida por él, dedicó «al esclarecimiento y vulgarización del problema de Tánger», convencidos de la desinformación y hasta del error profundo en que estaba sumergida la sociedad española con

---

<sup>220</sup> Antonio GOICOECHEA COSCULLELA: *La política internacional...*, pp. 67-69. La literatura histórica acerca del hispanoamericanismo y su desarrollo en nuestro periodo de estudio es afortunadamente rica y variada en sus enfoques. Páginas atrás hemos citado algunos trabajos, que podemos complementar aquí con otros títulos que nos ayudan a contextualizar lo dicho por los profesores del Instituto en el ambiente intelectual de la época, ampliamente preocupado y ocupado por las relaciones con el continente americano, desde la nostalgia por el pasado y la búsqueda de un lugar en el futuro, en que los proyectos de hermanamiento intelectual y vinculación económica se entrelazaban con los de una reconquista espiritual. Isidro SEPÚLVEDA: *El sueño de la Madre Patria. Hispanoamericanismo y nacionalismo*, Madrid, Marcial Pons, 2005; ÍD: *Comunidad Cultural e Hispano-Americanismo, 1885-1936*; Madrid, UNED, 1994; Andrea PASCUARÉ: «Del hispanoamericanismo al Pan-hispanismo: idealismo y realidades en el encuentro de los dos continentes», en *Revista complutense de historia de América*, N° 26, 2000, pp. 281-306.

<sup>221</sup> Remitimos aquí a la obra colectiva coordinada por Alejandro RAMÓN DÍEZ TORRE: *Ciencia y memoria de África*. Actas de las III Jornadas sobre Expediciones científicas y africanismo español, 1898-1998, Universidad de Alcalá, 2002, por recoger un gran abanico de estudios relativos al pensamiento y la acción africanista de España, una buena parte de ellos relativos al periodo que nos ocupa, ofreciéndonos así una buena imagen del contexto en el que fueron desarrolladas y planteadas estas ideas de los profesores del Instituto Diplomático, y con las que entraron en constante diálogo. Igualmente útil, para enmarcar adecuadamente estas reflexiones, nos resulta una obra ya citada, Manuela MARÍN: «Orientalismo en España: estudios árabes y acción colonial en Marruecos (1894-1943)», en *HISPANIA. Revista Española de Historia*, 2009, vol. LXIX, N° 231, pp. 117-146.

<sup>222</sup> Jerónimo BECKER: *España y Marruecos. Sus relaciones diplomáticas en el siglo XIX*, Madrid, R. Péant, 1903, p. 7.

<sup>223</sup> Antonio GOICOECHEA COSCULLELA: *La política internacional...*, pp. 78-79. No se olvida de precisar que los marroquíes no habrán de ser vistos como «siervos mal avenidos con una dominación impuesta, sino aliados, colaboradores, amigos», mostrándose así contrario a la opción de una conquista.

<sup>224</sup> *Ibidem*, pp. 44-46 y 54-57.

respecto a la acción del país en el norte de África<sup>225</sup>: «Por eso, porque el Estrecho es la llave de España, Fez o Uxda han podido pasar de ser zona española a ser zona francesa, sin un estremecimiento, sin un clamor, sin una vibración... Pero ¡Tánger! ¿Sabéis lo que eso significa para España? No, no es posible que en 1923 se complete la obra de 1713. 1713 transformó la propiedad pura en condominio. 1923 transformaría el condominio en servidumbre. (*Aplausos*)»<sup>226</sup> El interés político en la conservación de Tánger estribaría, según el autor, en el mantenimiento de una posición de fuerza frente a la población del Protectorado español de Marruecos, mientras que lo contrario significaría que España no tenía la capacidad suficiente para hacerse cargo de un enclave así, lo que la debilitaría ante el elemento indígena de Marruecos.<sup>227</sup>

La Gran Guerra habría tenido también un impacto sobre las relaciones hispano-lusas, imprimiéndoles «un realce extraordinario y una actualidad palpitante».<sup>228</sup> En el planteamiento de Eloy Bullón, marqués de Selva Alegre, la radical importancia de un país para con el otro, hasta el punto de ser imprescindible el conocimiento de las relaciones entre ambos para lograr comprender los fundamentos de cada una de las dos naciones, no se había visto traducida en resultados concretos y efectivos, ni en lo económico, no en lo intelectual, ni en lo militar. Lo cual era debido, en buena medida, a una actitud indiferente que ambos habrían mantenido. Aparte del interés de otras naciones en que esta situación fuera así y de la responsabilidad de algunos políticos portugueses en «mantener recelos o desvíos contra España», responsabilizaba en buena medida a los españoles por no mostrar interés en promover un acercamiento y entendimiento

---

<sup>225</sup> En el inicio del curso 1920-1921 el secretario del centro, Adolfo Pons, se había expresado en términos similares, censurando la falta de actuación de los gobiernos para hacer ver a la sociedad española la relevancia de Marruecos y lograr implicarla así en la política africanista, para contar con su apoyo, que reputaba fundamental. Detrás de esta actitud se escondería precisamente «la pobreza de sus pensamientos y la indecisión de sus proceder». Compartía además una de las ideas del libro *Impresiones del Rif*, de José Zulueta, que sostenía que «los errores cometidos en Marruecos se deben a la 'falta de preparación en los gobernantes, en la opinión pública, en los encargados de actuar en África'», lo que le sirvió, evidentemente, para reivindicar el papel del Instituto Diplomático y Consular y, en especial, del Centro de Estudios Marroquíes, que estaría llamado a poner remedio a esa situación. Vid. *Memoria referente... en 1919-1920*, Madrid, Jaime Ratés, 1920.

<sup>226</sup> Antonio GOICOECHEA COSCULLELA: *El problema de Tánger y la opinión española*, Madrid, Voluntad, 1923, p. 14. Analizaba con detenimiento la letra de los distintos tratados internacionales en que se trató la cuestión de Tánger para demostrar que en todo momento otorgaban a España la administración exclusiva de la plaza. De esta manera, junto a los títulos históricos que también invocaba, quedaba garantizado ese derecho por la fuerza de estos acuerdos.

<sup>227</sup> Sobre la problemática en torno a Tánger en los años 20, véase: Juan Carlos PEREIRA: «La cuestión de Tánger en la Europa de entreguerras: España ante Francia y Gran Bretaña», en *Revista de Estudios Africanos*, vol. IV, Nº 7, 1989, pp. 117-128.

<sup>228</sup> «No podía ser de otro modo. Esa magna conflagración internacional [...] ha conmovido hasta en sus cimientos a las naciones, obligando a todos los hombres pensadores a plantearse los problemas de la estática y de la dinámica sociales y a que todos los pueblos tengamos que dirigirnos la inquietante pregunta de si nuestro porvenir, nuestra seguridad, nuestra existencia misma como nación están suficientemente garantizadas.» Eloy BULLÓN Y FERNÁNDEZ: *Las relaciones de España con Portugal: Enseñanzas del pasado y orientaciones para el porvenir*, Madrid, Jaime Ratés, 1916, p. 6 (conferencia pronunciada en la RAJYL el 21 de febrero de 1916).

sobre la base de los cuales ir construyendo una amplia cooperación.<sup>229</sup> Desechaba el proyecto de Unión Ibérica, planteada por algunos autores y acariciada con ilusión por el propio rey Alfonso XIII, tildándola de «bella ilusión» y «hermosa fantasía» y encontrando en aquellos proyectos una de las razones de peso que explicaban la desconfianza y los recelos de los portugueses hacia España. Por el contrario, proponía Bullón esa cooperación en tres ámbitos: el de la defensa, para fortalecer la independencia del territorio peninsular; el económico, en que, después de pasar por la firma de un tratado de comercio y navegación, que no existía en ese momento, habría que aspirar a la unión aduanera; y el intelectual, con una mayor colaboración entre las instituciones culturales de ambas naciones. Una empresa común a la que convocaba a todos los sectores de la sociedad, desde los políticos hasta los artistas, desde los industriales y comerciantes hasta los sociólogos y literatos.<sup>230</sup>

Junto a esta intencionalidad en la enseñanza de la historia —como maestra para la vida—, nos encontramos con otra distinta: la utilización de la Historia en la educación moral, que tenía en Rafael Altamira su principal abanderado. Dada la finalidad del Instituto Diplomático, no es en absoluto extraño pensar que aplicara los postulados de aquella en las cátedras que explicaba. Dejando claro que «nadie pide a la Historia que falte a la verdad, ni aun con el silencio, ni que se trueque (saliéndose de su propia y esencial esfera) en un relato tendencioso de finalidades que le son totalmente ajenas»<sup>231</sup>, se trataba de ofrecer en los libros, y más aún en la enseñanza oral, «un relato íntegro de la Historia, con el relieve necesario para que se perciba el progreso, y las reflexiones oportunas para hacer resaltar, entre otras cualidades, la conveniencia individual y social que el progreso significa».<sup>232</sup> Este sentido ético de la enseñanza de la historia, estaba profundamente arraigado en los movimientos pacifistas y en este sentido, Altamira abogaba por

---

<sup>229</sup> Eloy BULLÓN Y FERNÁNDEZ: *Las relaciones...*, pp. 7-8 y 11-12.

<sup>230</sup> *Ibidem*, pp. 17-18 y 23-33. El profesor Hipólito de la Torre ha mostrado que precisamente en torno a la Primera Guerra Mundial cambió la forma en que amplios sectores de la sociedad española miraban hacia Portugal. La *política portuguesa* del monarca, definida por «sus designios de engrandecimiento nacional [y] su *imperialismo* iberista», que no sólo «no desentonaban con la cultura imperialista y la cotidiana práctica internacional de aquellos años de preguerra», sino que había sido ampliamente compartida por los medios políticos, diplomáticos y de opinión españoles y no descartada por el Reino Unido, dio paso, tras la coyuntura de la guerra y la neutralidad de España, a «más sensatos objetivos de amistosa colaboración peninsular». Es esta última la orientación en la que vemos que se enmarcaba Eloy Bullón. Vid. Hipólito de la TORRE: *El imperio del Rey. Alfonso XIII, Portugal y los ingleses (1907-1916)*, Mérida, Junta de Extremadura, 2002 (las citas, en las pp. 19-20). Del mismo autor, *Antagonismo y fractura peninsular. España-Portugal, 1910-1919*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983. Una síntesis de esta política, puede encontrarse en José Luis NEILA HERNÁNDEZ: *Regeneracionismo y política exterior en el reinado de Alfonso XIII (1902-1931)*, Madrid, CEHRI, 2002, pp. 98-103.

<sup>231</sup> Rafael ALTAMIRA Y CREVEA: *Cuestiones internacionales y de pacifismo*, Madrid, C. Bermejo, 1932, p. 63. El texto está publicado bajo el epígrafe «La primera Conferencia internacional de Enseñanza de la Historia», escrito en febrero de 1932.

<sup>232</sup> Rafael ALTAMIRA Y CREVEA: *Cuestiones modernas de Historia*, Madrid, M. Aguilar, 1935, p. 195. Corresponde al capítulo «Utilización de la Historia en la educación moral», ponencia presentada al V Congreso Internacional de Educación moral, celebrado en París en 1930.

«introducir en esos libros, y tanto o más (en mi opinión, más) que en ellos, en la enseñanza oral, el llamado ‘espíritu internacional’», concretando que «la modificación de los libros de texto, la introducción en los programas de materias especiales (como la relativa a la Sociedad de las Naciones y al pacifismo en cuantos hechos históricos contemporáneos), así como otras reformas de igual género, son cuestiones que llamaríamos instrumentales en la obra total de la enseñanza».<sup>233</sup> No se olvidaba Altamira de advertir sobre el cuidado que había de ponerse en no infundir en los alumnos y lectores un excesivo optimismo. El objetivo de esta forma de enseñar estribaba en conseguir que creyeran en la mejora conseguida por la Humanidad y en la necesidad de continuarla, pero sin ocultarles el largo camino que aún quedaba por recorrer, ni los obstáculos que se le seguirían presentando.<sup>234</sup>

Si nos fijamos en el enfoque desde el que se enseñaba la historia de las relaciones internacionales, veremos que nos encontramos ante un estudio de la historia diplomática en su concepción más clásica, esto es, a través del análisis de los distintos tratados que España fue suscribiendo en el siglo XIX. Lo que queda evidenciado desde el enunciado mismo de la materia, *Historia de los tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815*, cuando se elaboró el plan de estudios definitivo, en 1917. Tan sólo tímidamente se abordaban algunos aspectos que escapaban al ámbito estricto de los tratados, de su preparación y de la implementación de sus estipulaciones, mediante una caracterización, a modo de contexto, de las orientaciones de la política internacional de España en distintos momentos, de los objetivos en política exterior de las diversas potencias o de su actitud, especialmente frente a los asuntos relevantes para España, así como el examen de determinados momentos o acontecimientos históricos, que hicieran comprensibles las circunstancias en que se originaron los tratados o convenios que se estudiaban. Finalmente, en el tercer apartado, en el que la historia contemporánea se llevaba hasta una historia del tiempo presente —«desde el término de la guerra hispano-americana a nuestros días (1898-1921)» rezaba el programa de 1921—, nos encontramos con un primer tema en que la presencia de los documentos diplomáticos se desdibujaba, en favor de un estudio de algunas cuestiones que nos alejan de la historia diplomática al estilo tradicional, analizándose la intervención en la política europea de los Estados Unidos y Japón, el «abandono gradual de la política de aislamiento» de España o la «situación internacional en que la colocan después de terminar la guerra europea, su posición geográfica y sus aspiraciones en la política ibérica, africana y americana».<sup>235</sup>

---

<sup>233</sup> *Ibidem*, pp. 183-185.

<sup>234</sup> *Ibidem*, pp. 195-196.

<sup>235</sup> Antonio GOICOECHEA: *Programa de la asignatura de Historia de los tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815*, Madrid, Jaime Ratés, 1921.

Una tendencia que se acentúa en las otras dos asignaturas referentes a historia política en la edad contemporánea (*Historia política contemporánea de los pueblos europeos y asiáticos* e *Historia política contemporánea de América*), que presentaban algunos temas sobre política exterior centrados tanto en los hechos que habían ido jalonando esas relaciones entre pueblos, como en las condiciones y circunstancias en que aquellos ocurrieron, así como en las incidencias de la política interior de los estados sobre la política internacional y viceversa. De esta manera, eran analizadas las «nuevas condiciones en que se desarrolla la política internacional en Europa después de la revolución de Julio de 1830», las implicaciones de la doctrina Monroe para Europa y el continente americano, el panamericanismo, «las revoluciones de 1848 en su aspecto internacional», «los antecedentes y consecuencias en el orden internacional de la intervención europea en Méjico» y, como antecedentes de la Guerra del 14, las empresas coloniales de las potencias europeas o la cuestión de Oriente en el siglo XX. En la asignatura impartida por Altamira sobre el continente americano, se analizaban incluso aspectos como el comercio o la penetración financiera en aquellas repúblicas por parte de los países europeos.<sup>236</sup>

Por lo que se refiere al caso francés, Stanislas Jeannesson subraya que ese puesto preponderante que la Historia diplomática ocupaba en los planes de estudios de l'ELSP se veía reforzado por su presencia constante y destacada en los exámenes de oposición.<sup>237</sup> Tanto Jeannesson como Jackson destacan la figura central de Albert Sorel en la enseñanza de la historia diplomática dentro de l'École Libre des Sciences Politiques, articulada en torno al programa y contenido de la asignatura que él mismo impartirá hasta su muerte en 1906. Si en el caso español, el periodo de finales del siglo XVIII y principios del XIX (reinados de Carlos IV y Fernando VII) era explicado como el contra-ejemplo de lo que debía ser la diplomacia, Sorel destinaba el curso de un año entero al estudio de la historia diplomática de la Revolución y del Imperio, a la que había dedicado treinta años de estudio, otorgándole un desarrollo sin duda desproporcionado, al dejar, al mismo tiempo, un tiempo equivalente de análisis para los acontecimientos esenciales del siglo XIX, que se inician precisamente con el Congreso de Viena.<sup>238</sup>

La estabilidad y continuidad fueron rasgos fundamentales de las enseñanzas en l'École Libre. Lo hemos visto con el Derecho internacional y lo volvemos a ver con la Historia diplomática. Tras Sorel, vendrá Émile Bourgeois, cuyo manual, que se seguirá hasta 1919, «a constitué longtemps le meilleur *vade mecum* du candidat au Quai d'Orsay»<sup>239</sup>; y tras él, Christian

---

<sup>236</sup> *Programa de Historia Política contemporánea de los pueblos europeos y asiáticos*, Madrid, Jaime Ratés, 1918; *Historia Política Contemporánea de América*, Madrid, J. Cosano, 1925.

<sup>237</sup> Stanislas JEANNESSON: «La formation...», p. 366.

<sup>238</sup> Pierre RAIN: *L'École...*, p. 41.

<sup>239</sup> *Ibidem*, p. 43.

Schefer.<sup>240</sup> Dejemos a uno de sus alumnos, y futuro profesor de la escuela, describir la manera en que Schefer, como antes Sorel, entendían y aplicaban la enseñanza de la historia diplomática:

«Cet esprit [Christian Schefer] qui saisit toutes les nuances est non seulement un excellent professeur d'histoire diplomatique ; c'est un maître de conférences qui prépare les futurs diplomates en décortiquant avec eux les textes des traités. Si Sorel avait inventé les conférences ou congrès qui auraient pu avoir lieu [...] et chargeait chacun de ses élèves d'y tenir le rôle de plénipotentiaire, passionnant exercice pour un jeune homme de vingt ans, Schefer composait des dossiers de correspondance diplomatique, en communiquant les exemplaires ronéotypés aux membres de sa conférence et en demandait des commentaires détaillés, études de textes qui constituaient d'excellents exercices.»<sup>241</sup>

Así, Jeannesson al trazar el carácter de esta enseñanza, que define como original por tratarse de una historia contemporánea e incluso del tiempo presente<sup>242</sup> y eminentemente comparatista, subraya igualmente que combinaba rasgos tradicionales, como «l'étude scrupuleuse des documents, la recherche précise des faits et l'obsession de la chronologie. [...] L'histoire diplomatique est celle des événements diplomatiques, conflits, négociations et traités».<sup>243</sup> Por su parte, Peter Jackson<sup>244</sup> se centra en analizar las enseñanzas en sí, concluyendo que se les infundía un sentimiento altamente nacional, que fue creando una generación de diplomáticos imbuidos por una fuerte germanofobia. El resultado, sentencia recogiendo las observaciones de John Keiger<sup>245</sup>, «was an excessively confrontational policy towards Germany that contributed to the drift to war in 1914.»

#### 1. 4. 3. Enseñanzas prácticas

Nos vamos a fijar por último en las enseñanzas encaminadas a formar a los alumnos en los aspectos prácticos o técnicos de la que sería su futura profesión. Además de las lecciones extraídas del comportamiento de los protagonistas del pasado, como hemos visto, esta formación

---

<sup>240</sup> Diplomático, Christian Schefer (1866-1944) enseñó desde 1896 l'Histoire diplomatique de 1814 à nos jours, l'Histoire diplomatique des questions africaines (1815-1893), así como la Politique coloniale des états européens, desde 1902. Colaborador del *Journal des débats*, fue miembro de l'Académie des sciences coloniales desde 1922 hasta su muerte en 1944.

<sup>241</sup> Pierre RAIN: *L'École Libre...*, p. 58.

<sup>242</sup> Como se planteó también en el centro madrileño: en el proyecto de adaptación del Real-decreto ley que fusionaba las carreras diplomática y consular, el claustro de profesores argumentaba: «La enseñanza de la Historia universal se limitará a la época contemporánea, no solo porque, ampliada a todos los tiempos, sería aun más elemental y somera que la que se cursa en el Bachillerato, sino porque es evidente la mayor utilidad de la historia contemporánea para el ejercicio de las funciones diplomáticas». ARAJYL, Caja 49, exp. 15.

<sup>243</sup> Stanislas JEANNESSON: «La formation...», p. 370.

<sup>244</sup> Peter JACKSON: «Tradition...», pp. 172-173.

<sup>245</sup> John KEIGER: «Patriotism, Politics and Policy in the Foreign Ministry, 1880-1914», en Robert TOMBS (ed.): *Nationhood and Nationalism in France*, Londres, HarperCollins, 1991, 255-266.



era dispensada en las asignaturas de Derecho diplomático y Derecho consular —a partir de su inclusión en el plan de estudios en el curso 1916-1917— así como en las conferencias o cursos breves que se fueran a impartir al respecto. A pesar de que no hubiera manuales oficiales —lo prohibía el Reglamento— ni colecciones de apuntes, podemos intentar reconstruir el universo de ideas en que se les educaba a partir de los trabajos de los profesores encargados de dichas asignaturas<sup>246</sup>. Unos trabajos que se enmarcaban en una larga tradición de obras y tratados sobre la diplomacia, iniciada en España con el célebre *El Embaxador* (1620) de Juan Antonio de Vera y Figueroa, pronto traducido al francés y al italiano y convertido en el tratado de referencia para las futuras generaciones de diplomáticos. En Francia, un siglo más tarde, Callières proporcionaba al mundo diplomático otro referente, que seguirá siéndolo en el siglo XX, *De la manière de négocier avec les souverains* (1716). Esta tradición europea continuó con otras obras de gran circulación entre los aprendices de la diplomacia, como la *Guía práctica del Diplomático español* (1886, 2 vols.), de Antonio de Castro y Casaléiz, que era el manual que en España se seguía como ejemplar en nuestro periodo.<sup>247</sup> Entre las obras extranjeras, el *Guide diplomatique* del barón de Martens (1866) figuraba entre los más reputados y, en el periodo posterior a la guerra, entre los que mejor se conocían, se encuentra el *Guide to Diplomatic Practice* (1917) de Ernest Satow y la obra de Jules Cambon, *Le Diplomate* (1926).

Pues bien, la conferencia de Ricardo Spottorno en la inauguración del curso 1920-1921 presentaba unas consideraciones que nos hablan de una concepción moderna de la diplomacia. En primer lugar, quedaba enunciada sin ambages su profesionalización: «La diplomacia [...] es una verdadera profesión, una profesión que hay que estudiar, que hay que aprender como las demás, para la cual se necesita también una aptitud; porque como decía a mediados del siglo pasado Mr. Deffaudis, no bastan la Carta Credencial y el uniforme para formar a un diplomático.»<sup>248</sup> En el *Tratado de Derecho diplomático* publicado por Ginés Vidal y Saura en 1925 se insistía con determinación en esta obligación de los aspirantes a la carrera diplomática a formarse mediante el estudio, como en cualquier otra profesión. «Ni la práctica, ni el sentido común, ni las costumbres mundanas o las buenas maneras, pueden nunca suplir los efectos de una instrucción deficiente», afirmaba tajante al analizar la formación de los diplomáticos.<sup>249</sup>

---

<sup>246</sup> Ricardo Spottorno, profesor de Derecho diplomático, expuso en la lección inaugural del curso 1920-1921 una serie de *Consideraciones generales y de carácter histórico acerca de la Diplomacia*, que se publicó en 1921, y José Torroba, encargado de la cátedra de Derecho consular, publicó en 1927 un amplio tratado sobre *Derecho consular*.

<sup>247</sup> Isidoro SEPÚLVEDA: «Diplomáticos y cónsules españoles de América. 1892-1936», en *Espacio, Tiempo y Forma*, Hª Contemporánea, t. V, 1992, pp. 397-412, p. 401.

<sup>248</sup> Ricardo SPOTTORNO SANDOVAL: *Consideraciones generales...*, pp. 34-35.

<sup>249</sup> Ginés VIDAL Y SAURA: *Tratado de Derecho...*, pp. 178-179.

La preparación que el futuro diplomático debía emprender había de prestar especial atención a los documentos que conformaban la correspondencia entre el Gobierno y sus agentes en el exterior. Igual que señalaba Jeannesson, el estudio escrupuloso de los documentos, de su tipología, de su redacción, de los distintos problemas que se tratan en ellos y de la manera de solucionarlos supondrá para el alumno una formación teórica imprescindible, a través de la cual irá formando su propio bagaje de conocimientos, que le saldrá en ayuda en el futuro.

Sin embargo, este aprendizaje de la función diplomática de manera teórica, a través de una variedad de modelos y ejemplos en cuya reproducción se ejercitaría el futuro diplomático, necesitaba ser completado con la práctica. Otorgaba Spottorno una importancia mucho mayor a la práctica como método de aprendizaje, toda vez que era ahí donde podría el diplomático desarrollar sus capacidades y aprender a utilizarlas, en función de las situaciones concretas que se le presentasen sobre el terreno.<sup>250</sup> Y esa visión moderna de la diplomacia se refuerza aquí en la medida en que, junto a la preparación teórica sólida y completa, las aptitudes de que debían estar dotados los agentes diplomáticos se podían desarrollar mediante su práctica<sup>251</sup>, en los estadios iniciales de la profesión, no siendo ya los atributos personales los únicos que determinasen la designación como diplomático. En un plano similar se situaba Antonio Goicoechea en su conferencia de 1922 sobre el Congreso de Viena. Al analizar la personalidad y el papel de Gómez Labrador, ubicaba en un primer rango de importancia las capacidades intelectuales del diplomático, dejando para un segundo nivel, aunque también necesarios, «el ingenio y las buenas maneras», que faltándoles al representante español tanto las primeras como las segundas, explicarían en buena medida su fracaso.<sup>252</sup>

Una advertencia o consejo final de la conferencia de Spottorno pudo tener también el valor de una exhortación a los que ya formaban parte de las carreras diplomática y consular, en aquellos momentos de cambios y de nostalgias. Al hilo de diferentes ejemplos de la historia de la diplomacia, como la modificación en la norma empleada para determinar la precedencia, o refiriéndose a las normas propias del ceremonial, les decía:

«No cabe, pues, admitir como principios fijos, fundados en la naturaleza de las cosas, los derechos y usos que ha de estudiar quien a la carrera diplomática se dedique; no debe sorprenderle que lleguen a discutirse, y aun a desecharse, deducciones hechas de principios que parecían incontestables. [...] cuando el uso o la costumbre han cumplido su misión, cuando han perdido su valor las ideas que les daban vida, empeñarse en sostenerlo [se refiere

---

<sup>250</sup> Ricardo SPOTTORNO Y SANDOVAL: *Consideraciones...*, pp. 32-33.

<sup>251</sup> Pone énfasis en «el conocimiento no solo de los asuntos, sino muy especialmente de las personas, que la práctica enseña. En diplomacia es esencial poder apreciar pronto una negociación en su conjunto y en sus pormenores, distinguir los puntos principales de los secundarios y discernir cuándo y cómo convendrá ceder estos para asegurar aquellos.» Vid. *Ibidem*, p. 35.

<sup>252</sup> Antonio GOICOECHEA Y COSCULLELA: *La política internacional...*, p. 12.

al ceremonial] sería como acumular escombros en la calle para hacer imposible el tránsito por ella.»<sup>253</sup>

A falta de un programa de la asignatura de Derecho diplomático, acudimos al temario de oposición de esta materia, que, recordémoslo, debía identificarse con las enseñanzas del Instituto. Observamos así que se centraba en aquellas cuestiones que tienen que ver con las condiciones propias al estatus de los diplomáticos (siete de los veintiún temas estaban dedicados a sus prerrogativas e inmunidades) y el ceremonial que rodeaba a su cargo (al que se reservaban tres temas). Sin embargo, no encontramos prácticamente ninguna lección que explicara las funciones y misiones que se les atribuían y mucho menos de donde se pudieran inferir atribuciones más allá de las puramente políticas. Solamente tras las reformas primorriveristas, al unirse los temarios de Derecho diplomático y Derecho consular, tendrán ya obligación todos los opositores de conocer el conjunto de funciones de los agentes del servicio exterior, como ocurrirá por vez primera en las oposiciones de 1929, primeras en celebrarse desde 1921.

En lo que respecta a la asignatura de Derecho consular, vemos que se trata de una formación eminentemente práctica, en que se abordaban todas las funciones de que se componía la acción consular, desde las relativas a la protección de los españoles en el extranjero o las jurídicas, hasta las tocantes a la navegación o las aduanas, pasando por la organización del Registro civil, sin olvidar la explicación de sus tareas cotidianas en la marcha de la oficina consular, como la manera de llevar su contabilidad. No es poco significativo el hecho de que solamente al final, se dedicaran dos temas —que encontramos concentrados en uno solo en el programa de 1926— a analizar la función de los cónsules «como agentes auxiliares del desarrollo del comercio exterior». Es bajo este paraguas donde se ubicaban los informes y memorias que debían redactar y remitir al Ministerio, sus relaciones con las Cámaras de comercio en el extranjero o sus relaciones con el Centro de Información Comercial. Igualmente en estos temas se incluía el análisis de la organización y funciones de los Agregados comerciales.<sup>254</sup> En efecto, José Torroba, profesor de Derecho consular desde que se instituyó esa cátedra y hasta la clausura del Instituto, rechazaba tajantemente que las funciones de expansión comercial constituyeran el núcleo de la institución consular. Consideraba simplemente que habría que dejar esa acción a los propios miembros del gremio, quienes, siendo los primeros interesados, llevarían a cabo la labor con perspicacia, sagacidad e instinto mercantil. Pero incluso si se insistiera en buscar la colaboración estatal, esta debería articularse por medio de otros actores —agentes y agregados comerciales, oficinas de información y propaganda, museos de muestras y exposiciones

---

<sup>253</sup> *Ibidem*, pp. 43-44.

<sup>254</sup> José TORROBA: *Programa de Derecho Consular*, Madrid, Jaime Ratés, 1918 e ÍD: *Programa de Derecho Consular*, Madrid, J. Cosano, 1926.

permanentes, etc.—, dejando a los cónsules que se ocupasen de las funciones que les eran específicas, como exponía en su tratado de Derecho consular.<sup>255</sup> De esta manera, descartando que se convirtieran en «agentes dedicados especial y exclusivamente a esos descubrimientos y propagandas», y limitándose en consecuencia su implicación en el campo comercial a informar a los industriales sobre el estado del mercado o sobre las leyes mercantiles, ayudándolos en el cobro de sus créditos, o en las dificultades de orden administrativo, así como a la vigilancia del cumplimiento de los tratados de comercio, al ejercicio de la policía de la navegación, intervención en determinadas operaciones aduaneras, todas estas atribuciones «no son de índole que requiera una preparación técnica especial, sino ciertas dotes de inteligencia, cultura general y, muy principalmente, experiencia y conocimiento del país de residencia».<sup>256</sup> Por consiguiente, cabe deducir que las hornadas de cónsules que habían pasado por los bancos del Instituto no fueron especialmente orientados hacia una misión de apoyo a la expansión comercial. Una labor que, sin embargo, sí era reiteradamente exigida por parte del Parlamento y de los sucesivos gobiernos, como tendremos ocasión de comprobar.

Finalmente, y englobándolos también en esta consideración de enseñanzas con un perfil más bien técnico, nos referiremos a los estudios de Geografía económica y mercantil. Especialmente relevantes para la sección consular, en la que se estudiaban con mayor amplitud y profundidad, añadiendo a la Geografía universal una materia específica relativa a España, estos estudios, ordenados por países o regiones, analizaban un amplio abanico de cuestiones, tales como los recursos naturales de aquellos territorios, sus principales actividades económicas, con particular atención a las distintas industrias, las características del comercio y sus principales mercados, las vías de comunicación de que se sirven y, de una manera general, las características geográficas que determinan su actividad económica. En cuanto a los países que se analizaban, además de los europeos y americanos, y junto a países con un determinado peso como China, Japón o Egipto, y habida cuenta de que en 1927 se seguía hablando de una «hegemonía económica de Europa», estaban contemplados en el programa lugares tan lejanos y, al menos aparentemente, poco relevantes para España como Indochina, Malasia, Indostán, Afganistán, el Congo o Sudán.<sup>257</sup>

En lo que se refiere a la Geografía económica de España, estudiada en el segundo curso de la sección consular, se especificaba que «el estudio de los caracteres físicos de aquél [del territorio español] debe ser el estrictamente necesario para poder explicar las relaciones entre los hechos de producción y distribución de la riqueza nacional y la naturaleza, forma y

---

<sup>255</sup> José TORROBA: *Derecho consular...*, pp. 645-647.

<sup>256</sup> *Ibidem*, pp. 648-649.

<sup>257</sup> *Programa de Geografía económica y mercantil universal*, Madrid, J. Cosano, 1927.

circunstancias del terreno y del ambiente físico en que vive el pueblo español», subrayando por lo tanto, que el objetivo principal de la asignatura era «el estudio del valor económico» del país. En efecto, una vez analizadas detalladamente las características geográficas de España, se procedía a un profundo estudio de las diversas actividades económicas del país, con especial atención a los factores que las determinan. Llama la atención la escasa presencia que tenía el comercio exterior, que tan sólo ocupaba dos apartados dentro de una lección, centrándose uno de ellos en el comercio con Portugal y con los países hispanoamericanos. La última parte de la asignatura se desarrollaba atendiendo a las particularidades económicas de las diferentes regiones españolas.<sup>258</sup>

#### 1. 4. 4. *Claustro de profesores: una aproximación prosopográfica*

Un análisis —siquiera sea breve— de las personas que componían el elenco de profesores del Instituto nos ayudará a seguir penetrando en las orientaciones en que se formaban a estos alumnos. Para una visión de conjunto del Claustro de profesores y de las asignaturas que fueron impartiendo en el Instituto Diplomático y Consular, remitimos al cuadro N° 6, en el anexo N° 2 (págs. 517-518).

Seis de entre ellos —López Ferrer, Sangróniz, Spottorno, Torroba, González-Hontoria y Badía— pertenecían a las carreras diplomática y consular<sup>259</sup>, algunos alcanzando incluso puestos de relevancia dentro de la Administración y en la política. Es el caso de Manuel González-Hontoria<sup>260</sup>, quien participó muy activamente en la Conferencia de Algeciras, convirtiéndose en un reconocido experto en Marruecos, desempeñó el cargo de jefe del Gabinete Diplomático y el de subsecretario del Ministerio de Estado, antes de ocupar la cartera de Estado bajo los gobiernos de Maura (de abril a julio de 1919 y de agosto de 1921 a marzo de 1922). Fue igualmente diputado (en 1916, 1918 y 1919) y senador vitalicio a partir de 1921. Fue ponente, junto a Sánchez de Toca y Fernández Prida, en la comisión que estudió el ingreso de España en la Sociedad de Naciones.

---

<sup>258</sup> Ricardo BELTRÁN Y RÓZPIDE: *Programa de estudios especiales de Geografía económica*, Madrid, Jaime Ratés, 1918.

<sup>259</sup> Y no todos, como afirmaba Ángel Martínez de Velasco («La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera» en *Revista Internacional de Sociología*, N° 38, julio 1980, pp. 409-442, p. 415), en una muestra más del escaso conocimiento de este centro, así como de la poca profundidad con que ha sido tratada por la historiografía española la formación y selección de los diplomáticos de este periodo.

<sup>260</sup> José MARTÍNEZ CARDÓS: «Manuel González-Hontoria y Fernández-Ladreda», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

Por su parte, Luciano López Ferrer,<sup>261</sup> quien participó igualmente en la Conferencia de Algeciras y ocupó los puestos de cónsul en Tetuán y La Habana, sería nombrado en 1921 Secretario general del Alto Comisariado español en Marruecos, asumiendo posteriormente de manera interina el puesto de Alto Comisario, hasta la llegada de Luis Silvela, puesto que desempeñaría en propiedad tras la proclamación de la Segunda República.

Igualmente hemos de referirnos a Antonio Sangróniz<sup>262</sup>, quien, destinado en 1920 en Tánger, se incorporó más tarde a la Administración central del Ministerio de Estado, donde se ocupó de la secretaría de la conferencia hispano-francesa para ambos países en Marruecos. En 1924 entró a formar parte de la Oficina de Marruecos de la Presidencia del Directorio Militar, acompañando a los reyes en el viaje que realizaron a Marruecos en 1927. Al año siguiente empezó a desempeñar la Dirección General de Turismo. Por último, hemos de referirnos a Ricardo Spottorno, quien fue en varias ocasiones miembro de los tribunales de oposición y formó parte de distintas delegaciones a conferencias y encuentros internacionales.<sup>263</sup>

También desempeñaron diversas responsabilidades públicas otros de los profesores del Instituto. Así, Antonio Goicoechea ocupó el puesto de subsecretario de Gracia y Justicia en 1918 y fue ministro de la Gobernación en el gabinete de concentración de 1919, alcanzando la jefatura del Partido Conservador tras la muerte de Maura. Altamira ocupó el cargo de Director general de Primera Enseñanza del Ministerio de Instrucción Pública, entre 1911 y 1913, y ocupó uno de los bancos del Senado, en representación de la Universidad de Valencia, entre 1916 y 1923. Ricardo Beltrán fue designado por el Gobierno como delegado en reuniones nacionales e internacionales en las que se abordaron las inquietudes coloniales en África y América. En este sentido, cabe destacar la representación otorgada como mediador en problemas de fronteras americanas. Eloy Bullón, que fue diputado durante nueve legislaturas, ocupó los cargos de subsecretario y director general en el Ministerio de Instrucción Pública. Por otro lado, Joaquín Fernández Prida, que había sido senador por la Universidad de Valladolid entre 1903 y 1919 y, posteriormente, senador vitalicio, fue ministro de Gracia y Justicia (noviembre 1917-marzo 1918), Gobernación

---

<sup>261</sup> <http://www.lahistoriatrascendida.es/documentos/personajeshistoricos/LopezFerrer.pdf> [consultado el 5 de enero de 2018]

<sup>262</sup> Covadonga de QUINTANA BERMÚDEZ DE LA PUENTE: «José Antonio de Sangróniz y Castro», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

<sup>263</sup> Gabriel Maura, delegado de España en la Conferencia de Derecho Marítimo de Londres, al proponer que se le conceda la condecoración del Mérito Naval, se refiere a él con estas palabras: «Conocidas son de V.E. las dotes intelectuales que enaltecen al Secretario Señor Spottorno, singularizadas por la práctica en estas Conferencias de Derecho Internacional. Su dominio de las varias materias comprendidas en el programa y del idioma francés que le permitió alternar con los Secretarios de la Delegación francesa en la redacción de las actas, secundados por un celo infatigable, fueron tan útiles a esta Delegación como las generales amistades que entre iguales y superiores conquistara la exuberancia y bondadosa amabilidad de nuestro Secretario». Archivo General de la Administración (en adelante, AGA), 12/3311, exp. 21840.

(diciembre 1919-mayo 1920), Marina (marzo-agosto 1921) y, finalmente, Estado (marzo-diciembre 1922).

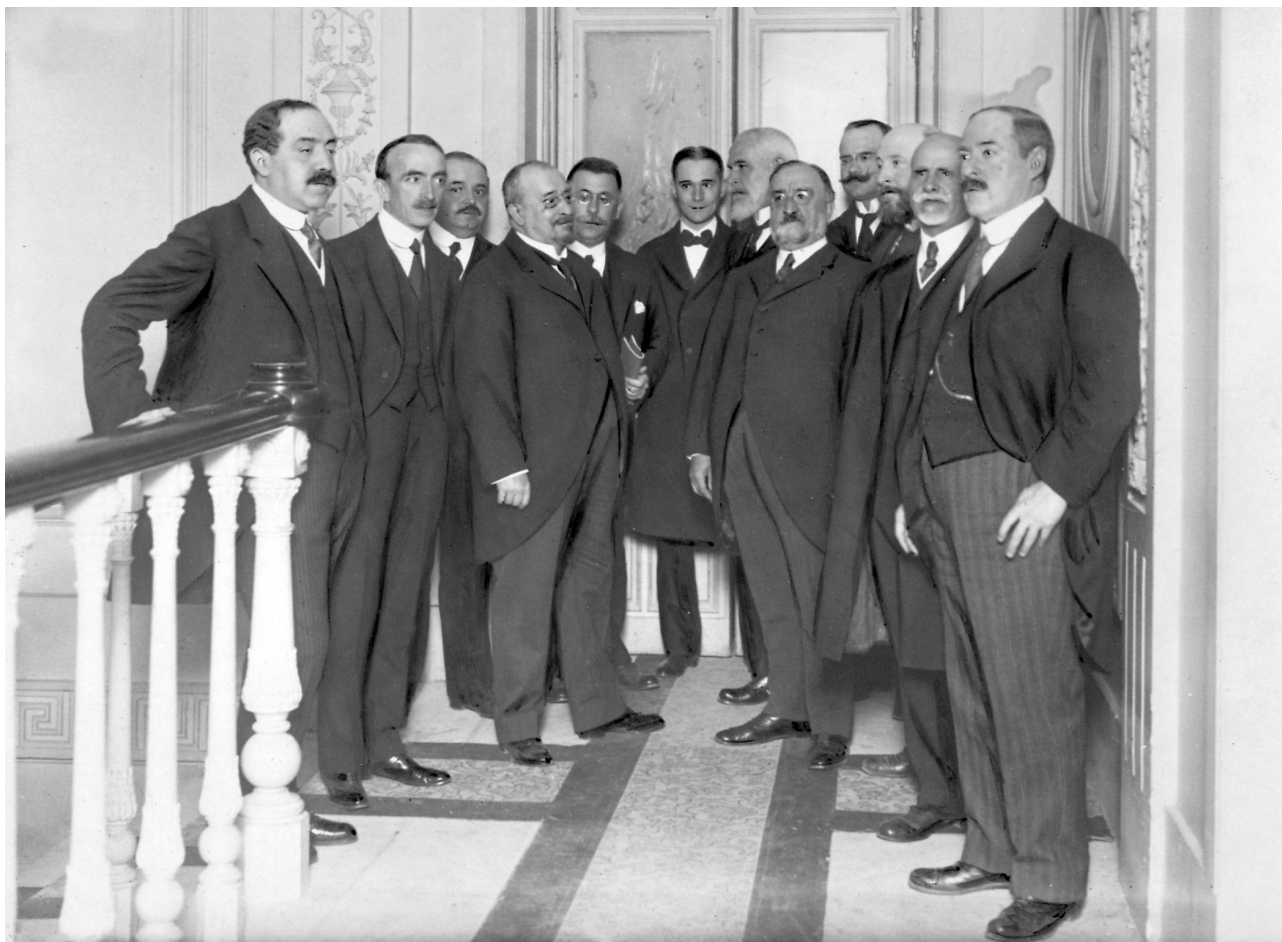


Imagen N° 2. Junta de Gobierno de la Real Academia y Claustro de profesores del Instituto Diplomático y Consular y Centro de Estudios Marroquíes, en el palacio de la calle del Marqués de Cubas. 10 de noviembre de 1917. Empezando por la izquierda, en cuarta posición, con gafas, identificamos a Ricardo Beltrán, seguido de Adolfo Pons, secretario del centro, Antonio Goicoechea al fondo, Rafael Altamira y, detrás de este, a Eloy Bullón. Fuente: ABC. Autor: José Zegri. Con licencia.

En cuanto a sus orientaciones políticas, y hecha la salvedad del republicanismo de Altamira, se trataba de un grupo bastante homogéneo en la tendencia conservadora, aunque con matices, yendo desde el conservadurismo de un Sangróniz que en la Guerra Civil desempeñaría el cargo de jefe del Gabinete diplomático de Franco, hasta posiciones como las de Fernández Prida y Antonio Goicoechea, que se alinearían con el maurismo tras la escisión del Partido Conservador, o el marqués de Selva Alegre, que pertenecía al Partido Liberal Conservador. Un caso peculiar es el de López Ferrer, quien, aunque mantuvo siempre unas posiciones conservadoras, varió su adscripción partidista desde el regionalismo de Cambó hasta el maurismo, pasando más tarde al sector ciervista y promoviendo en 1930 la Unión Monárquica Nacional en Alicante.

En cuanto a su formación, una buena parte de entre ellos provenían del ámbito de los estudios jurídicos. Empezando por Rafael Altamira<sup>264</sup>, acaso el profesor de mayor prestigio y más prolífico de todo el claustro, quien se había doctorado en Derecho en 1887 bajo la dirección de Gumersindo de Azcárate, y quien, a partir de 1897 desempeñó las cátedras de Historia General del Derecho, Economía Política y Hacienda Pública en la Universidad de Oviedo. Gozó de gran prestigio internacional, lo que le llevaría a formar parte del grupo de juristas que, a petición de la Sociedad de Naciones, redactó el proyecto de Tribunal Permanente de Justicia Internacional de La Haya (1922), del cual sería elegido juez permanente.

Fernández Prida<sup>265</sup>, quien estuvo al frente del Instituto hasta 1925, tenía igualmente una destacada formación jurídica, siendo un experto en Derecho internacional<sup>266</sup> y desarrollando una amplia labor docente en ese campo en las universidades de Oviedo, Sevilla, Valladolid y en la Universidad Central. Por su parte, Antonio Goicoechea<sup>267</sup>, doctor en Derecho y letrado del Consejo de Estado por oposición, dedicó su actividad profesional a la abogacía, siendo igualmente profesor auxiliar de esta disciplina en la Universidad Central. Vicepresidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación con anterioridad al comienzo de sus actividades como profesor del Instituto, sería elegido presidente de la misma corporación en 1932. Por último, también los seis profesores que formaban parte de las carreras diplomática y consular contaban con formación jurídica, como se les exigía en sus respectivas oposiciones.

En el ámbito de los estudios históricos vuelve a destacar Altamira. Su etapa en el Museo de Instrucción Pública, más tarde Museo Pedagógico, le puso en contacto con «los más modernos sistemas educativos europeos» y su trabajo en Francia (donde frecuentó la Sorbona, l'École Pratique des Hautes Études y l'École de Chartres, y entró en contacto con la corriente positivista y los grandes historiadores como Renan, Lavissee, Seignobos, Morel-Fatio...), le convertirá en «un avanzado de la metodología histórica en la España de su época y de la corriente del “krausopositivismo”». De esta manera, Altamira «fue, sin duda, el introductor y principal difusor de la historia de la civilización en nuestra historiografía, aplicando los métodos modernos de la

---

<sup>264</sup> Luis Miguel de LA CRUZ HERNANZ: «Rafael Altamira y Crevea», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

<sup>265</sup> José GIRÓN GARROTE: «Joaquín Fernández Prida», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

<sup>266</sup> Entre sus publicaciones en este campo podemos citar: *Fundamentos del Derecho internacional privado*, Vitoria, 1888; *Consecuencias del descubrimiento de América en la esfera del Derecho internacional*, Sevilla, 1892; *Historia de los conflictos internacionales del siglo XIX*, Barcelona, Juan Gili, 1901; *El imperialismo desde el punto de vista del Derecho internacional*, Madrid, Hijos de M. G. Hernández, 1905.

<sup>267</sup> Julio GIL PECHARROMÁN: «Antonio Goicoechea y Coscullela», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).



investigación histórica», ofreciendo una visión de conjunto en la que se interesaba por igual por los hechos políticos, económicos, sociales, ideológicos y culturales.<sup>268</sup>

Los estudios históricos de Jerónimo Becker<sup>269</sup>, abogado y periodista, sobre la política exterior y diplomática española del siglo XIX quisieron llamar la atención de los políticos españoles ante las empresas coloniales que se estaban desarrollando por parte de las potencias europeas hacia las regiones asiáticas y africanas. Centró así su atención en las relaciones de España con los países europeos, «con las descolonizadas repúblicas americanas y con sus vecinos musulmanes». Marruecos estuvo de esta manera en el centro de sus estudios, destacando quizá por encima de todas sus obras, la *Historia de Marruecos*.<sup>270</sup> En 1913 fue elegido miembro de la Real Academia de la Historia, ocupando el cargo de bibliotecario, y en 1920 fue nombrado Jefe del Archivo y Biblioteca del Ministerio de Estado, lo que le permitió conocer de primera mano la documentación relativa a las relaciones histórico-diplomáticas del país.<sup>271</sup> Pero ya en 1902 había comenzado a publicar en el Boletín Oficial de dicho ministerio una breve nota biográfica de los representantes de España en el extranjero en el siglo XIX, que se fue publicando por entregas, bajo el título *La representación de España en el extranjero durante el siglo XIX*. Justificó la pertinencia de este trabajo por el propio hecho de que no contaba el ministerio ni siquiera con una relación exhaustiva de los representantes que había tenido en cada destino. Pero añadía además que «nuestra diplomacia [...] ha sido y aun suele ser objeto de críticas tan severas como injustas», planteándose, por lo tanto, la iniciativa como una «verdadera obra de reparación sacando del olvido en que injustamente yacen no pocos nombres de esclarecidos y meritísimos

---

<sup>268</sup> Luis Miguel de LA CRUZ HERNANZ: «Rafael Altamira y Crevea», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea). La producción de Altamira es, sencillamente, abrumadora. Citamos, además de las obras ya señaladas en apartados anteriores, tan sólo algunos títulos: *Historia del derecho español. Cuestiones preliminares*, Madrid, Victoriano Suárez, 1903; *Cuestiones modernas de historia*, Madrid, Daniel Jorro, 1904; *España en América*, Valencia, F. Sempere, 1909; especialmente interesante para valorar su labor en América es *Mi viaje a América. Libro de documentos*, Madrid, Victoriano Suárez, 1911; *Colección de documentos para la historia de Iberoamérica*, Madrid, Ibero-Americana de Publicaciones, 1925-1932 (14 vols.); *Colección de textos para el estudio de la Historia y de las Instituciones de América*, Madrid, Ibero-Americana de Publicaciones, 1929 (4 vols.); *La Sociedad de Naciones y el Tribunal Permanente de Justicia Internacional*, Madrid, Instituto de derecho comparado hispano-portugués-americano, 1931; así como diversas obras sobre la investigación del Derecho indiano. Para un detenido estudio de su incidencia sobre la historiografía americanista, remitimos a Gustavo H. PRADO: *Rafael Altamira en América (1909-1910). Historia e historiografía del proyecto americanista de la Universidad de Oviedo*, Madrid, CSIC, 2008.

<sup>269</sup> Ramón LOURIDO DÍAZ: «Jerónimo Bécker y González», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

<sup>270</sup> *Historia de Marruecos. Apuntes para la historia de la penetración europea y principalmente española en el Norte de África*, Madrid, Jaime Ratés, 1915. Pero había publicado igualmente *España y Marruecos. Sus relaciones diplomáticas durante el siglo XIX*, Madrid, Raoul Péan, 1903 o *Tratados, convenios y acuerdos referentes a Marruecos y la Guinea española*, Madrid, Imprenta del Patronato de Huérfanos de Intendencia e Intervención Militares, 1918.

<sup>271</sup> Sobre las cuales publicó *Historia de las relaciones exteriores de España durante el siglo XIX. Apuntes para una historia diplomática*, Madrid, Jaime Ratés, 1924-1926 (3 vols.); *Historia política y diplomática: desde la independencia de los Estados Unidos hasta nuestros días (1776-1895)*, Madrid, Imprenta Antonio Romero, 1897; *España e Inglaterra. Sus relaciones políticas desde las paces de Utrecht*, Madrid, Ambrosio Pérez, 1906.

servidores de la Patria».<sup>272</sup> Finalmente, en la disciplina historiográfica, cabe señalar también que Sangróniz, que fue elegido académico correspondiente de la Real Academia de la Historia en 1924<sup>273</sup>, dedicó atención a la historia y tradiciones de Marruecos, así como a las posesiones españolas en África.<sup>274</sup>

En cuanto a los estudios geográficos, destacan Ricardo Beltrán<sup>275</sup> y Eloy Bullón. El primero desarrolló su amplia labor profesional e investigadora tanto desde la Sociedad Geográfica de Madrid, de la que sería elegido secretario general perpetuo en 1905, como desde el ámbito universitario, impartiendo docencia como profesor auxiliar en las cátedras de Geografía Histórica e Historia Universal en la Universidad Central, así como desde la Escuela Normal Central de Maestros y en la Escuela Superior de Magisterio. Por su parte, Eloy Bullón, titular desde 1907 de la cátedra de Geografía Política y Descriptiva de la Universidad de Madrid, fue el precursor de toda una generación de geógrafos como Gonzalo de Reparaz, Huguet de la Villar o Martín Echeverría, que en el primer tercio del siglo XX justificaron con argumentos geográficos y políticos la penetración colonial española en África.<sup>276</sup>

Por último, cabe destacar que nos encontramos ante un grupo relativamente joven, ya que si tomamos como referencia la edad que tenía cada uno al comenzar su tarea docente en el centro, nos encontramos con una media de edad de 46 años, situándose algunos de ellos incluso en la treintena, como Spottorno, Sangróniz o Bullón.

#### 1. 4. 5. *El Instituto Diplomático y Consular: un destino unido al del régimen que lo creó*

Para cerrar este apartado dedicado a la formación de los agentes diplomáticos y consulares, vamos a fijarnos en la secuencia de acontecimientos que marcaron la etapa final del Instituto Diplomático, que, como veremos, no pudo sobrevivir a los profundos cambios que conoció el país en 1931. Las relaciones con la dictadura de Primo de Rivera habían comenzado

---

<sup>272</sup> *Boletín Oficial del Ministerio de Estado*, Madrid, 1902, pp. 701-702.

<sup>273</sup> Será elegido miembro numerario después de la Guerra Civil.

<sup>274</sup> José Antonio SANGRÓNIZ Y CASTRO: *Marruecos: sus condiciones físicas, sus habitantes y las instituciones indígenas*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1921; *Los santos del Islam*, s. l., 1931; *Los dominios españoles en África*, s. l., 1931.

<sup>275</sup> Agustín HERNANDO RICA: «Ricardo Beltrán y Rózpide», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea). Entre sus obras podemos citar *Política geográfica. La expansión europea en África (1907-1909)*, Madrid, 1910 (2 vols.); *Geografía: Guía y plan para su estudio*, Madrid, Imprenta del Patronato de Huérfanos de Intendencia, 1915-1917 (3 vols.); y *Nuevas nacionalidades en Europa, con un mapa. Estudio geográfico-político*, Madrid, Imprenta del Patronato de Huérfanos, 1919.

<sup>276</sup> Ángel CABO ALONSO: «Eloy Bullón y Fernández», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea). Citemos entre sus obras *La enseñanza de la Geografía en España*, Madrid, Imprenta del Patronato de Huérfanos, 1916; *Valor educativo de los estudios geográficos*, Madrid, Blass, 1930; y *Los estudios geográficos y el porvenir de España*, Madrid, Patronato de Huérfanos, 1931.

con cierta tensión, evidenciada en la apertura del curso en 1923 y sobre todo en las elecciones a la Junta de Gobierno celebradas a principios de 1924 y que ganarían los detractores de la Dictadura. Pero fue en 1929 cuando se produjo la ruptura.<sup>277</sup> El motivo, la ampliación del número de miembros de la Asamblea Nacional designados por organizaciones e instituciones culturales, de cara a la tramitación del proyecto constitucional presentado aquel año por el gobierno. La Real Academia, en un acto de insumisión frente a la Dictadura, decidió no designar nuevos representantes<sup>278</sup>, acompañando su negativa de una dura crítica al régimen, considerando «que condena rotundamente los principios del Derecho». El Directorio Civil estimó que la Real Academia de Jurisprudencia, «desnaturalizando su función y olvidando claros preceptos de sus normas constitutivas, intentó convertirse en asiento de rebeldías y apasionamientos políticos», y decidió, en consecuencia, suspender sus sesiones y emprender una reorganización en profundidad de la misma «para que vuelva a los serenos cauces de los trabajos científicos».<sup>279</sup>

El periodo que se abría en ese momento, pasando la Academia a estar gobernada por una Comisión directiva interina, disuelta la Junta de Gobierno, afectó de manera inmediata al Instituto Diplomático en la medida en que todos sus asuntos quedaron en suspenso dado el carácter interino de su órgano de gobierno. Así ocurrió, por ejemplo, con el nombramiento y toma de posesión de la nueva profesora de alemán, Herta Grimm, o con el nuevo profesor de Estudios especiales de Geografía económica de España, Carlos Badía Malagrida, nombrados ambos a principios de 1929.<sup>280</sup> Igualmente en suspenso quedó la inauguración del curso 1929-1930, prevista para el día 9 de noviembre de 1929, lo que se le comunicó a la Academia desde la Sección Central de la Secretaría General de Asuntos Exteriores el día anterior, basando dicha decisión en que estaba «pendiente la reforma de los Estatutos de la Real Academia de Jurisprudencia y la reorganización del Instituto Libre de Enseñanza de la Carrera Diplomática y Centro de Estudios Marroquíes».<sup>281</sup> La apertura del curso solamente pudo celebrarse el 25 de marzo de 1930<sup>282</sup>, una vez posesionado del Ministerio de Estado el duque de Alba. Con

---

<sup>277</sup> En medio del clima de oposición a la dictadura por parte de los medios intelectuales y universitarios, «en crecida desde 1924, intratables desde 1928», como podemos leer en Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII*, Madrid, RBA, 2005, p. 800.

<sup>278</sup> La Real Academia de Jurisprudencia y Legislación se inscribía así en la conducta de otros centros y universidades. Vid. Juan AVILÉS FARRÉ: «Un pálido reflejo del fascismo: la dictadura de Primo de Rivera en los informes diplomáticos italianos», en *Pasado y memoria. Revista de Historia Contemporánea*, N° 16, 2017, pp. 69-90, p. 85.

<sup>279</sup> RD de 14 de noviembre de 1929. Vid. Juan Carlos DOMÍNGUEZ NAFRÍA: *Los juristas en el poder. Presidentes de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación: 1836-1936*, Madrid, Dykinson, 2015, pp. 74-77.

<sup>280</sup> ARAJYL, Caja 23, Libro N° 7, p. 491.

<sup>281</sup> ARAJYL, Caja 50, exp. 10. Carta de la Sección Central de la Secretaría General de Asuntos Exteriores al presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 8 de noviembre de 1929.

<sup>282</sup> Tras haberse levantado la suspensión acordada el 8 de noviembre de 1929, comunicada al presidente de la Real Academia de Jurisprudencia el 16 de marzo de 1930. ARAJYL, Caja 50, exp. 12.

anterioridad, a pesar de haberse restituido por RD de 10 de febrero a la Real Academia «a la legalidad por que se regía» antes de que diera comienzo este proceso, entendía la Secretaría General de Asuntos Exteriores que esta restitución no atañía también al Instituto.<sup>283</sup>

En el mes de octubre siguiente, el Instituto ofreció un cursillo de repaso intensivo para los alumnos matriculados en el curso 1929-1930, para que pudieran acudir con mayor preparación a los exámenes que de manera extraordinaria, y dado el carácter anómalo de dicho año académico, se convocarían para el mes de noviembre.<sup>284</sup> Igualmente, en el curso 1930-1931, «para remediar, siquiera en parte, las consecuencias de la perturbación que, por obra de la Dictadura, padeció el Instituto en el año anterior, fue necesario [...] autorizar, por excepción, la matrícula simultánea en los dos cursos de cada Sección»,<sup>285</sup> habida cuenta de que, reglamentariamente, no se permitía matricularse del segundo curso hasta que no se hubieran aprobado las asignaturas del primero.

La llegada de la República contagió también a quienes estaban al frente del Instituto Diplomático el espíritu de efusiva ilusión colectiva con que algunos sectores de la sociedad española saludaron aquel acontecimiento. Su secretario, Eduardo Correa y Alonso, lamentando la difícil situación por la que había pasado en los años anteriores y que «lo colocó en trance de muerte», se mostró así de esperanzado por un futuro que auguraba resplandeciente: «Mas la mudanza de los tiempos ha trocado ya —no creo pecar de iluso al afirmarlo— ese despego en simpatía. El Instituto, por su parte, encierra posibilidades fecundas, no sólo como Centro de formación de cónsules y diplomáticos, sino también, a modo de Escuela Colonial, en la preparación de personal especializado por los servicios de las posesiones y del Protectorado.»<sup>286</sup> Amarga sería su desilusión cuando en abril de 1932 la Academia recibió el primer aviso de que la pervivencia del Instituto estaba en peligro. Al serle comunicada la concesión de 10.000 pesetas, correspondientes al primer trimestre del ejercicio económico en curso —desde enero de 1931 se le venía pagando la subvención de 40.000 pesetas, por trimestres—, la Sección de Asuntos Políticos del Ministerio de Estado les advertía de que «esa subvención no prejuzga en nada lo que pueda hacerse en lo sucesivo, ya que la mencionada Junta [de Relaciones Culturales] tiene en estudio la organización de los servicios y créditos que le han sido confiados y de la que se dará cuenta oportunamente a esa entidad.»<sup>287</sup> En el mes de mayo la Academia tuvo ya las primeras

---

<sup>283</sup> ARAJYL, Caja 50, exp. 11. Carta de la Sección Central de la Secretaría General de Asuntos Exteriores al presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 19 de febrero de 1930.

<sup>284</sup> ARAJYL, Caja 23, Libro N° 8, pp. 51-52, sesión del día 1 de octubre de 1930.

<sup>285</sup> *Memoria relativa a los trabajos del Instituto Diplomático y Centro de Estudios Marroquíes en el año académico de 1930-1931*, Madrid, Imp. de Crespo, 1931, p. 3.

<sup>286</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>287</sup> Nota dirigida al presidente de la Academia de Jurisprudencia y Legislación, Madrid, 21 de abril de 1932.

noticias acerca de un proyecto de reforma del Instituto Diplomático<sup>288</sup>, frente a lo cual creyó que debía hacer llegar a las instancias ministeriales su punto de vista acerca de los términos en que se debería llevar a cabo dicha reforma. Para ello encargó a su presidente, Vicente de Piniés, la redacción de una nota que le sería entregada al ministro de Estado.<sup>289</sup> La nota redactada por Piniés, y que no nos ha sido posible localizar, contó con el beneplácito del Claustro de Profesores.<sup>290</sup>

El certificado de defunción del Instituto Diplomático y Centro de Estudios Marroquíes tiene fecha de 21 de septiembre de 1932. La carta del subsecretario del Ministerio de Estado «dando el descabello [...] al Instituto Diplomático»<sup>291</sup> comunicaba a la Academia que la subvención de 10.000 pesetas correspondiente al tercer trimestre del año económico, que se le concedía en ese momento, se le otorgaba por última vez, dado que el Ministerio «tiene pendiente de estudio la organización de enseñanzas para la preparación diplomática y consular conforme a lo dispuesto en el Decreto de 30 de agosto último».<sup>292</sup> Siguiendo este decreto, en octubre de 1932 elaboró el Ministerio de Estado un Reglamento provisional para el examen de capacidad de los aspirantes a ingresar en la carrera diplomática, tratando de profundizar en la senda democratizadora y modernizadora por la que venía transitando la carrera.<sup>293</sup>

La Junta de Gobierno, bajo la presidencia de Manuel González Hontoria, debió tomar, en consecuencia, una serie de decisiones. En primer lugar, y en consonancia con una actitud de constante atención y preocupación por las condiciones laborales de sus empleados, resolvió seguir pagándoles hasta el 31 de diciembre de ese año las retribuciones que venían percibiendo por su trabajo en el Instituto, «para evitar de este modo el perjuicio que a los funcionarios se les irrogaría si se adoptara una medida contraria». Sin embargo, y habida cuenta de que no se había abierto el periodo de matrícula para el curso siguiente y, por lo tanto, los profesores que lo habían sido del Instituto no tendrían tareas que desempeñar en los meses sucesivos, se determinó no abonarles retribución alguna por los meses que restaban del año 1932, lo que se les comunicará

---

<sup>288</sup> Habida cuenta de que el 26 de diciembre de 1931 el ministro de Estado había recibido a la Junta de Gobierno y al Claustro del Instituto, según se desprende de una carta del día siguiente a Eduardo Correa, Secretario, excusando la ausencia García de Linares. ARAJYL, Fondo sin inventariar.

<sup>289</sup> ARAJYL, Caja 23, Libro N° 8, p. 172, sesión del día 21 de mayo de 1932.

<sup>290</sup> ARAJYL, Caja 23, Libro N° 8, p. 190.

<sup>291</sup> ARAJYL, Fondo sin inventariar. Carta de Xavier Cabello, tesorero de la Academia, al secretario de la misma, El Escorial, 24 de septiembre de 1932.

<sup>292</sup> ARAJYL, Caja 23, Libro N° 8, pp. 226-227, sesión del 3 de octubre de 1932. Un decreto que, destilando el ánimo renovador y reformador característico del nuevo régimen, y dejando ver la intención de acomodar los servicios diplomáticos y consulares «al espíritu de las instituciones fundamentales de la República Española», se propone superar la formación dispensada hasta ahora así como los sistemas de selección, más allá de los ejercicios «de oposición memorística». Vid. *Gaceta de Madrid* del 1 de septiembre de 1932.

<sup>293</sup> Rocío VALDIVIELSO DEL REAL: *La carrera diplomática en España. Evolución de un cuerpo de élite, 1939-1990*, tesis doctoral, Madrid, 1993 (dir. Mariano Baena del Alcázar), p. 60.

«mostrándoles el agradecimiento de esta Corporación por cuantos trabajos en ella realizaron durante el tiempo que desempeñaron sus cargos.»<sup>294</sup> Por su parte, los que habían sido alumnos del Instituto no pudieron seguir utilizando los servicios de la Biblioteca, a la que hasta aquel momento acudían con constancia, según el Secretario de la Academia. Sin embargo, la Junta de Gobierno acordó mantener la exención de tasas para las certificaciones que les fueran expedidas en lo sucesivo acreditando los estudios realizados.<sup>295</sup>

Finalmente, en la sesión del 19 de enero de 1933, la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, bajo la presidencia de Antonio Goicoechea, dio por liquidadas las cuentas del Instituto Diplomático y Centro de Estudios Marroquíes para el ejercicio 1932, último en que tuvo actividad, cerrándose así el ciclo de vida de esta institución.<sup>296</sup>

## 1. 5. Sistemas de selección: democratizando la carrera... *ma non troppo*

Tras haber analizado las características de la formación de los futuros agentes, en este apartado, complemento imprescindible para profundizar en el estudio y explicación de la profesionalización de la carrera diplomática, podremos observar que los mecanismos arbitrados por las dos administraciones aquí atendidas, muestran un buen número de similitudes, aunque también notorias diferencias, siendo perceptible en ambos casos una tendencia hacia la democratización de la carrera, si bien con determinadas limitaciones que ralentizan el proceso o le infieren en ocasiones algunos retrocesos. Estaremos igualmente en condiciones de apreciar algunos claros resultados de la implementación de estas medidas, especialmente en el caso de España, en que quedará patente una lenta pero reconocible apertura social, en paralelo al descenso considerable del número de aristócratas entre las filas diplomáticas. En consonancia con lo que hemos venido haciendo hasta aquí en este primer capítulo, serán los primeros estratos de la jerarquía los que recibirán nuestra atención.

### 1. 5. 1. Características y evolución de los sistemas de acceso

Tanto en Francia como en España el proceso de selección de los cuadros diplomáticos y consulares se realizaba en dos tiempos. El primero de ellos —el examen de aptitud español; el *stage* francés— tenía como misión realizar una primera criba, mediante la apreciación de unos conocimientos generales básicos y, sobre todo, de unas condiciones personales que se

---

<sup>294</sup> ARAJYL, Caja 23, Libro N° 8, p. 227-228.

<sup>295</sup> *Ibidem*, pp. 228-229.

<sup>296</sup> *Ibidem*, p. 261.

computaban como necesarias para la carrera. Tan sólo después se procedía a las oposiciones, donde se escrutaban unos conocimientos más precisos y específicos. La razón de este sistema radicaba en el carácter especial que se entendía que revestían las funciones diplomáticas y consulares. Mientras que los errores del resto de funcionarios tan sólo en casos extremos implicarían problemas irreparables, de los actos y de las palabras de los diplomáticos y cónsules «peuvent dépendre parfois la paix et la guerre». Así planteada la cuestión, la diferencia con los cargos administrativos era profunda y «explique et justifie le prestige dont ces derniers [les diplomates et consuls] ont été entourés de tout temps». En consecuencia, si bien era necesario que poseyeran un importante corpus de conocimientos técnicos o ligados a sus funciones, estos debían ocupar un lugar secundario a la hora de evaluar su idoneidad para la carrera.

«Ils [les candidats] doivent avant tout donner d'eux une autre impression que celle de jeunes encyclopédistes ou de perroquets bien éduqués. Appelés à se trouver, peut-être au lendemain du concours, mêlés à des événements graves ou à se rencontrer dans les postes de l'extérieur avec les plus fins déliés de l'étranger, les connaissances scolaires leur seront moins nécessaires que l'art de garder leur pensée ou de pénétrer celle d'autrui. C'est du tact, de la mesure, de la maturité, du jugement qu'il faut leur demander plus que des connaissances.»<sup>297</sup>

Es por ello por lo que se examinaban primero estas cualidades y sólo después de seleccionar a aquellos en quienes más brillaban, se pasaba a evaluar sus conocimientos.

Es esta una respuesta clara que el entorno de la carrera daba a las críticas, comentarios y llamadas a su adaptación a los tiempos modernos, que exigirían una mayor tecnificación de todos los ámbitos. Expresaba este informe, sin complejos, los límites que podía tener, o los márgenes en los que se debería implementar la profesionalización de una carrera que, en efecto, en ambos países estudiados fue vista en todo momento como especial.

#### 1. 5. 1. 1. *Francia*

En Francia este sistema se remontaba a los años posteriores a la llegada de la Tercera República, si bien adoptó su forma definitiva en 1907, manteniéndose sin apenas cambios hasta la gran reforma de 1945. En efecto, el 10 de julio de 1880 Charles Freycinet, presidente del Consejo de Ministros y ministro de Asuntos Exteriores, emitía un decreto por el que se instituía lo que se vino en llamar comúnmente el *grand concours*, el sistema de acceso a las carreras diplomática y consular mediante oposiciones. En su ánimo estaba la republicanización de estas carreras, dando a este término dos sentidos complementarios: por un lado, buscaba ir nutriendo los cuadros funcionariales de personas adheridas a las ideas y valores del nuevo régimen y, por otro, instituir un sistema que estuviera en sintonía con el espíritu de aquel, esto es, que se rigiera por el

---

<sup>297</sup> Informe, s/f [1906], Archives Diplomatiques - La Courneuve (en adelante, AD), Personnel, Concours, 27.

principio de igualdad y democracia y diera paso a todos aquellos elementos de valor de la sociedad, independientemente de su extracción social, consiguiendo así una progresiva profesionalización de las carreras.<sup>298</sup>

Por consiguiente, instituyó un sistema que se desarrollaba en dos fases: un examen escrito sobre una temática genérica funcionaba como una primera selección; tres exámenes — uno escrito y otro oral sobre los temas del programa, junto a una prueba de inglés o alemán— permitían configurar un listado definitivo de admitidos, que determinaba el orden en que escogían entre la carrera diplomática y la consular, siendo un examen común para ambas. Como subraya Baillou, una serie de medidas intentaban garantizar la imparcialidad de las oposiciones, tales como el anonimato de los exámenes, la doble corrección o la participación en el tribunal de miembros externos al Ministerio. Una vez escogida la carrera, los candidatos pasaban un periodo de prácticas —*stage*— de tres años en la administración central o en el extranjero, lo que podían elegir ellos mismos dado que estas prácticas no eran remuneradas. Sólo después de este periodo, y tras pasar otros exámenes escritos y orales de historia diplomática y de lenguas, a los que se sumaría la nota del *stage*, los candidatos pasaban a integrar las filas de sus respectivas carreras. Este periodo de prácticas de tres años sería suprimido en 1905, habiendo perdido su razón de ser ya desde 1892, cuando se había instituido un *stage* previo a las oposiciones, tomando, de esta manera, el sistema de selección su forma definitiva para nuestro periodo.<sup>299</sup>

Este *stage*<sup>300</sup>, que se desarrollaba en los tres meses precedentes a las oposiciones, consistía fundamentalmente en determinados exámenes orales y trabajos prácticos, sobre la base de los cuales cada miembro de la comisión encargada de su evaluación les otorgaba una calificación. El tiempo pasado en el Quai d'Orsay para la realización de estas tareas<sup>301</sup>, permitía a sus tutores apreciar en ellos la presencia o no de aquellas aptitudes consideradas imprescindibles para los cargos diplomáticos, como la posesión de una cierta cultura, de unas determinadas maneras y comportamiento social, de tacto, de una inclinación o no hacia el trabajo diplomático. De esta

---

<sup>298</sup> Le señalaba al presidente de la República, en relación a las características del sistema de examen que había puesto en marcha su predecesor Decazes que «l'impossibilité d'entrer au ministère des Affaires étrangères par la voie du concours en détourne nombre de jeunes gens de mérite qui ne disposent ni d'influence, ni de recommandations... l'obligation de passer un an à l'étranger, écarte de la diplomatie ceux qui n'ont pas de fortune; enfin l'examen n'étant pas placé à l'entrée de la Carrière, présente, en réalité, peu de garanties, par suite des scrupules qui empêchent d'éliminer tel attaché insuffisant, après un surnumérariat de plusieurs années». Citado por Jean BAILLOU (ed.): *Les affaires étrangères et le corps diplomatique français. Histoire de l'administration française*, vol. 2, 1870-1980, París, CNRS, 1984, pp. 152-153. Véase también Stanislas JEANNESSON: «La formation des diplomates...», p. 363.

<sup>299</sup> Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères...*, p. 153.

<sup>300</sup> Cuyo programa y condiciones de desarrollo se estipulaban en el decreto de 19 de enero de 1907.

<sup>301</sup> Aunque, en 1925 se redujera ese tiempo ya que se decidió que, con el fin de que pudieran disponer de más tiempo para la preparación de los exámenes de oposiciones, no realizaran unas prácticas como tales, reduciendo el *stage* a una entrevista y unas pruebas escritas. «Points sur lesquels les Membres de la Commission du Stage sont tombés d'accord pour le stage des candidats au concours de 1925», AD, Personnel, Concours, 87.



manera, el propio carácter subjetivo de estas apreciaciones deja el camino libre a los examinadores para cortar el paso a determinados candidatos en función de su proveniencia social, ideología política o, simplemente, por contar otros candidatos con mejores recomendaciones<sup>302</sup>. La abundante documentación relativa a las oposiciones, custodiada en los Archives Diplomatiques de París así nos lo demuestran. Por demás, el sistema de calificación del *stage*, que tenía asignado un doble coeficiente y que se incorporaba a la nota final de las oposiciones<sup>303</sup>, permitía a los evaluadores dotar con mayor puntuación a aquellos candidatos a los que se quería que superasen las oposiciones, partiendo así con ventaja, y a veces notable, sobre los otros. Esta situación se vio reforzada tras la Guerra del 14, en la medida en que el coeficiente del *stage* pasó de dos a cinco, en lo que Isabelle Dasque ha señalado como una postura «à contre-courant des exigences techniques de plus en plus sollicitées par la diplomatie d'après-guerre».<sup>304</sup>

Es importante que nos detengamos en este punto, porque tanto las cuestiones que formaban parte de las entrevistas y pruebas escritas, como los comentarios que posteriormente daban los miembros de la comisión sobre cada uno de los candidatos, nos ofrecen una imagen muy rica sobre el perfil de diplomáticos y cónsules que buscaba el Quai d'Orsay.

«La méthode qui semble la plus convenable pour se faire une idée du stagiaire et atteindre le but qui est celui des visites, consiste à causer avec lui, selon les cas, de ses études, de ce qu'il a fait jusqu'à présent, de ses services militaires, s'ils ont comporté des campagnes de guerre, de ses services au Département ou dans un poste, s'il en a déjà fourni, de ce qui l'a dirigé vers la carrière, des pays où il préférerait être employé...»

señala una nota de la Commission de Stage de 1925.<sup>305</sup> Las pruebas escritas, por su parte, seguían profundizando en el conocimiento de la personalidad, la preparación y la aptitud del candidato para la carrera. Así, por ejemplo, en 1919 se les había interrogado sobre su propia concepción de las funciones del agente diplomático o consular, preocupándose por saber si creían «que ce rôle subira des modifications du fait de l'ordre des choses nouveau résultant de la Guerre». En otras

---

<sup>302</sup> «Vous pouviez être un génie, si votre tenue vestimentaire, votre allure générale, vos propos, votre milieu, vos idées mêmes avaient la moindre chance de détonner dans le cénacle de vos futurs pairs, vous y étiez difficilement admis». Jacques BAEYENS: *Au bout du Quai : souvenirs d'un retraité des postes*, Paris, Fayard, 1975, p. 17 (citado por Peter Jackson en «Tradition and adaptation...», p. 168). Por su parte, Isabelle Dasque llega a la conclusión de que «il est une forme de cooptation déguisée et légitimée ensuite par le vernis méritocratique du concours.» Vid. Isabelle DASQUE: *À la recherche du Monsieur de Norpois...*, p. 159.

<sup>303</sup> Nos encontramos, en el informe ya señalado (vid. nota 300), la recomendación de aumentar este coeficiente, bajando al mismo tiempo el de las pruebas de las oposiciones, para dotar a aquel de una posición aún más decisiva en el conjunto: «Cette mesure laisserait aux notes de concours proprement dites moins d'influence sur le recrutement et rendrait à celui-ci le caractère que lui impose son objet et qu'il doit avoir si l'on veut empêcher l'entrée dans la carrière diplomatique et consulaire d'éléments funestes, ridicules ou même hostiles.»

<sup>304</sup> Isabelle DASQUE: «La diplomatie française au lendemain de la Grande Guerre. Bastion d'une aristocratie au service de l'État ?», en *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, N° 99, 2008, pp. 33-49, pp. 45-46.

<sup>305</sup> «Points sur lesquels... (vid. nota 299).

ocasiones, las cuestiones planteadas iban dirigidas a apreciar sus planteamientos y razonamientos sobre la manera de conducir los asuntos de la política internacional. Si en 1921 se les preguntó por el valor relativo de los intereses y de los sentimientos en la política internacional, en 1923 se les pedía que razonaran «si, à votre avis, la France, en ne tenant compte que de ses intérêts personnels, a avantage à favoriser ou à entraver le développement des institutions d'arbitrage et, d'une façon générale, l'établissement dans le monde d'un règne de droit et de paix».<sup>306</sup>

En cuanto a los comentarios por parte de los miembros de las comisiones, estos atendían tanto a sus modales y rasgos de su personalidad —«d'esprit distingué et d'éducation parfaite»; «très bien doué, esprit mûr, réfléchi, caractère agréable, attirant la sympathie»; «ses réflexions témoignent que son esprit curieux et original a su observer et retenir»; «il n'est ni présomptueux, ni téméraire» —, como de sus aptitudes profesionales —«il travaille sans goût, sans doute absorbé par d'autres ambitions»; «jamais il ne s'est plaint ni n'a récriminé»; «d'une intelligence vive, il s'est mis facilement au courant des dossiers [...] et s'est montré au bout de peu de temps un collaborateur actif et sérieux»; «M. Regnault apporte à sa tâche un grand souci d'exactitude et de précision. Il a consacré au stage toutes ses heures de liberté»—, sin dejar de lado las características físicas —«Monsieur Regey [...] est un jeune homme de grande taille et de formes un peu rudes, qui servira mieux dans les Consultats que dans la Diplomatie»—.<sup>307</sup>

Igualmente tenemos que referirnos a los informes que el Ministerio de Asuntos Exteriores pedía a las respectivas prefecturas de policía, a través del Ministerio del Interior, ya que en ellos no se refleja únicamente la conducta de los candidatos —como veremos que ocurre en el caso español—, sino que se detalla su situación de familia y de fortuna y, especialmente, su actitud política<sup>308</sup>. En efecto, estos informes, más o menos extensos, ofrecían las más de las veces una amplia información que solía incluir la profesión del padre, su situación económica y la de su familia, las condiciones de su vivienda (si es en propiedad o en alquiler y, en este último caso, el valor del mismo), su conducta y antecedentes judiciales, si los hubiere, su participación o la de su familia en política y, de una manera más general, su adscripción política y el grado de adhesión al régimen republicano.

«Il n'a fait [...] l'objet d'aucune remarque au point de vue politique» era la indicación más repetida cuando el susodicho no había tenido tentaciones políticas, lo cual si no garantizaba una fervorosa afección a la República, al menos parecía descartar su animadversión. Mucho más tranquilizadora resultaba la otra afirmación más común, «ses sympathies sont acquises aux

---

<sup>306</sup> *Ibidem*.

<sup>307</sup> AD, Personnel, Concours, 57 y 65. Oposiciones de 1920 y 1922, respectivamente.

<sup>308</sup> Información que algunos miembros de los tribunales del *stage* deseaban que les fueran comunicados para tenerlos en cuenta en su valoración. Vid. Isabelle DASQUE: *À la recherche...*, p. 161.

institutions républicaines». Por el contrario, como afirma Isabelle Dasque, «la moindre allégation de militantisme clérical ou antirépublicain est difficilement pardonnée».<sup>309</sup> Un ejemplo especialmente ilustrativo es el de Joseph Aulneau, que durante varios años había solicitado, sin éxito, ser admitido a las oposiciones. Los informes de la prefectura de La Vendée fueron categóricos al desaconsejar su admisión. En primer lugar, se había educado en un ambiente considerado nocivo: «Il a fait ses études dans des établissements congréganistes et ce n'est évidemment pas là qu'on a pu lui apprendre à aimer le Gouvernement de la République qu'il désire servir aujourd'hui».<sup>310</sup> Pero el problema principal lo constituía la actitud del padre<sup>311</sup>, que desempeñaba el cargo de Conseiller Général desde unas posiciones netamente reaccionarias y hostiles a las instituciones republicanas, e impregnado de un fuerte activismo: «Ce canton qui donnait une majorité républicaine quand M. AULNEAU ne dirigeait pas la lutte, assure aujourd'hui une grosse majorité au candidat de l'opposition grâce à l'influence du Conseiller Général chez qui descendent les maires réactionnaires le jour du conseil de révision». El catolicismo de la familia era otro factor para el rechazo a este candidato, como lo fue igualmente en otros casos, como el de André Thureau, cuyo informe se centraba fundamentalmente en el activismo católico de su familia: «Tous les membres sans exception de la famille Thureau sont des catholiques fervents, des soutiens du trône et de l'autel. On peut les voir assister non seulement aux offices ordinaires, mais encore à toutes les cérémonies et exercices du culte».<sup>312</sup>

En definitiva, el *stage*, instaurado para corregir los excesos democráticos de 1880, junto a la imprescindible carta de recomendación,<sup>313</sup> constituía la herramienta que se guardaba el Quai d'Orsay para mantener controlado el acceso a sus filas:

«Le stage, en excluant prématurément du concours ceux qui ne se couleraient pas dans le moule, permet, en sauvant les apparences d'un recrutement démocratisé, de continuer d'assurer la reproduction sociale des élites diplomatiques. Ici comme ailleurs, la méritocratie républicaine montre ses limites et ce n'est qu'une fois franchis ces obstacles préliminaires que

<sup>309</sup> Isabelle DASQUE: «Une élite en mutation : les diplomates de la République (1871-1914)», en *Histoire, économie & société*, 2007/4, pp. 81-98, p. 84.

<sup>310</sup> Prefecto de la Vendée al ministro de Asuntos Exteriores, 29 de noviembre de 1904. AD, Personnel, Concours, 27. Concours de 1907.

<sup>311</sup> Como se lo hace ver el propio prefecto, al darle respuesta a su petición de recomendar a su hijo ante el Ministerio: «J'aurais été heureux de seconder ce projet, mais après informations prises, je me suis vu obligé de donner un avis défavorable à cette candidature. [...] cet avis n'est pas motivé par l'attitude de votre fils, à qui rien ne peut être reproché, mais plutôt par l'instruction qu'il a reçu et par votre propre attitude dans les dernières luttes politiques». El prefecto de La Vendée a Paul Aulneau, 30 de noviembre de 1904. AD, Personnel, Concours, 27.

<sup>312</sup> Informe firmado en París el 6 de junio de 1906. AD, Personnel, Concours, 27.

<sup>313</sup> Lo que no siempre era fácil, ya que algunos candidatos tenían muchas dificultades para conseguir una carta de recomendación de una personalidad republicana.

le jeu de la compétence se met réellement en marche. C'est donc au stade ultime, celui de l'admission, que la sélection se décide sur les matières intellectuelles.»<sup>314</sup>

Esos conocimientos eran examinados por diversas pruebas, redefinidas por el decreto de 17 de enero 1907. En primer lugar, las escritas, llamadas de admisibilidad, consistían en cuatro pruebas. Una dedicada a los idiomas, en que se examinaban el inglés o el alemán mediante una redacción escrita sobre un tema propuesto, y, mediante una traducción, otro idioma, que podía ser el español, italiano, ruso o uno de los dos no escogido en el primer ejercicio. Igualmente se podía examinar, a elección del opositor, cualquier otra lengua viva. Seguidamente, una redacción sobre Historia diplomática de los siglos XVIII y XIX, que a partir de la convocatoria de 1919 — primera en celebrarse desde el comienzo de la guerra— quedó limitada al periodo posterior a 1815<sup>315</sup>; otra sobre un tema de geografía, economía o cuestiones comerciales y, finalmente, una cuarta redacción sobre Derecho internacional público o privado. Por su parte las pruebas orales, de admisión definitiva, se componían también de cuatro exámenes, relativos a idiomas, historia política y económica desde 1815 a la actualidad y bien Derecho civil francés, bien Derecho internacional público o privado.

Para valorar el peso que se otorgaba a cada una de estas enseñanzas, podemos tomar como referencia el coeficiente que se atribuía a las calificaciones respectivas y su posición relativa en el conjunto de la nota. Como hemos visto páginas atrás, Jeannesson puede subrayar así el lugar preponderante que se otorgaba a la Historia diplomática, «*toujours présente à l'écrit comme à l'oral et affectée d'un double voire triple coefficient, et ce même si son importance relative décroît à mesure que d'autres matières apparaissent au programme*». En lo que respecta al Derecho, este conocerá una decadencia a lo largo de todo el periodo. Si siguió estando presente en los exámenes escritos, su coeficiente pasó de tres en 1880 a dos en 1892 y a uno a partir de 1902, mientras que la Historia diplomática mantuvo el doble coeficiente al que también había descendido en 1892. En lo que tiene que ver con las pruebas orales, el Derecho constitucional desapareció de los programas en 1892 y el Derecho comercial en 1894. Sólo el Derecho internacional se mantendrá en los exámenes orales hasta 1920, «*avant, lui aussi, de céder la place à d'autres matières*». De esta manera, las materias jurídicas —escritas y orales— que contaban un

---

<sup>314</sup> Stanislas JEANNESSON: «La formation...», pp. 363-364. Tan elocuente como tajante se mostraba el informe ya citado para justificar la preponderancia del elemento discrecional en el proceso de selección: «*lorsqu'il s'agit du recrutement de la carrière, la désignation, le choix doivent l'emporter sur ce qu'on appelle la justice des examens qui [...] ne saurait être que dangereuse parce qu'elle est toujours aveugle et mal informée*». Dejaba así muy claro que en el caso de las carreras diplomática y consular las oposiciones no debían cumplir la función de dejar entrar a los mejores estudiantes, sino que era una herramienta para escoger a su personal (el autor utilizó y subrayó el verbo «*choisir*»). «*Points sur lesquels les Membres de la Commission du Stage sont tombés d'accord pour le stage des candidats au concours de 1925*», AD, Personnel, Concours, 87.

<sup>315</sup> Nota del Gabinete del ministro de Asuntos Exteriores, 21 de enero de 1919, AD, Personnel, Concours, Nº 51.

50% de la nota final entre 1880 y 1892, en 1920, cuando sólo subsistía el examen escrito de Derecho internacional, éste no representaba ya más que el 7% de la nota final.

Por el contrario, los otros campos ganaron importancia. A partir de 1907 el examen escrito de idiomas se equiparó en relevancia al de historia, dotándosele también de un doble coeficiente. Pero fueron las materias económicas las que conocieron una evolución de mayor calado. Hasta 1902 no había más que una prueba oral de geografía económica (coeficiente 1), a la que se añadiría a partir de este momento temas sobre los principios generales de la ciencia financiera, de manera que la prueba tenía ya un carácter más técnico. Y en 1907 se instituyó un nuevo examen escrito, al que se aplicó un doble coeficiente, sobre conocimientos geográficos, comerciales y económicos, manteniéndose el ya existente examen oral, a cuya nota podían los candidatos aplicar un coeficiente 2.<sup>316</sup> Con estas medidas, el Quai d'Orsay no solamente estaba adaptándose a la creciente importancia de los asuntos económicos y comerciales en las relaciones internacionales —como vemos, mucho antes de la Gran Guerra—, sino que, tal y como subraya Baillou, «le Département tenait compte ainsi des demandes maintes fois répétées par la Chambre des députés, qui reprochait aux agents de ne pas s'intéresser suffisamment à l'expansion industrielle et commerciale de la France à l'étranger».<sup>317</sup> Ante nosotros aparece un nuevo elemento de sintonía entre los dos países, a través de unos Parlamentos que, como veremos, insistían en que los agentes del servicio exterior profundizaran en esta labor de ayuda a la expansión comercial; pero al mismo tiempo, de diferencia, si recordamos que en las aulas del Instituto Diplomático, los aspirantes a cónsules no eran precisamente animados a dedicar su atención a la expansión comercial.

La composición del tribunal de las oposiciones es otro elemento —y de una alta significación— que nos ayuda a entender la evolución de las prácticas diplomáticas en Francia. Al admitir que la mitad de los seis miembros que integraban estos tribunales fueran designados de acuerdo con el ministro de Comercio y provinieran de las administraciones civiles, los grandes cuerpos del Estado, las universidades o establecimientos de enseñanza superior o secundaria, las cámaras de comercio, etc. el Quai d'Orsay estaba renunciando en cierta medida al monopolio que tradicionalmente había ejercido sobre la selección de su personal. Y estaba reconociendo, al mismo tiempo, además de por otros medios que iremos viendo, el derecho de otros

---

<sup>316</sup> Stanislas JEANNESSON: «La formation...», pp. 368-369. No obstante, el avance de estas materias, en detrimento de la importancia relativa de la historia diplomática no se hizo sin recelo dentro del Quai d'Orsay, como lo muestra un amplio informe elaborado en torno a la preparación de los cambios implementados en 1907, y que criticaba que se computasen como más útiles a los agentes la geografía económica y «la connaissance de ce qu'on appelle, en enfant un peu la voix, les intérêts commerciaux», y ensalzando vehementemente la historia, elevada aquí, como habíamos visto también en la concepción de los profesores del Instituto Diplomático, al rango de «leçon morale prolongée». Vid. AD, Personnel, Concours, N° 27.

<sup>317</sup> Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires...*, p. 154.

departamentos ministeriales —fundamentalmente el de Comercio— y de otros sectores extra-ministeriales a intervenir en un área, el de la diplomacia y la política exterior, sobre el que de manera tradicional había ejercido una soberanía indivisible. En efecto, presidentes de los consejos de administración de grandes compañías, miembros o presidentes de la Cámara de Comercio de París y de otros núcleos comerciales, sucesivos directores del Office National du Commerce Extérieur, inspectores generales de Instrucción Pública o altos funcionarios del Banco de Francia, entre otros, fueron habituales de estos tribunales, considerados los más capacitados para evaluar los exámenes referentes a las cuestiones financieras, comerciales o ligadas a los transportes.<sup>318</sup>

Ahora bien, el Ministerio de Asuntos Exteriores intentó regatear estas condiciones y limitar esa entrada de elementos ajenos, aunque manteniéndose dentro de los márgenes de la ley. Así, en las primeras oposiciones en que rigió el decreto del 17 de enero de 1907, ante la propuesta del ministro de Comercio, que señalaba a tres personalidades del mundo financiero y comercial,<sup>319</sup> su colega Stephen Pichon, ministro de Asuntos Exteriores, reconociendo la competencia de los tres, le recordó que en el programa, al lado de las materias económicas, había otras de historia diplomática y de derecho internacional, que precisando ser corregidas por técnicos, le llevaban a querer introducir en el tribunal a dos profesores de universidad para cada una de estas materias, Seignobos y Waiss respectivamente; y le subrayaba igualmente que «dans le jury d'un concours ouvert pour l'admission dans les services dépendant de mon Département il est naturel que l'on fasse entrer un certain nombre de fonctionnaires de cette administration». En resumidas cuentas, le estaba dejando claro que no se podía llevar a la práctica lo estipulado por la legislación. El arreglo que le proponía consistía en considerar a Seignobos como uno de los tres nombres a que tenía derecho el Ministerio de Comercio, propuesta que Doumergue aceptó sin inconveniente, prescindiendo así de Guernaut.<sup>320</sup> De esta manera, el tribunal quedará compuesto por dos diplomáticos, dos profesores de universidad y dos representantes del mundo comercial. Este esquema —y por lo tanto esta transacción— se va a convertir en la práctica habitual, como nos lo demuestran las designaciones de los tribunales en los años posteriores.

---

<sup>318</sup> Nombres conocidos como Tardieu, Charles Roux o Mercier figurarán entre ellos.

<sup>319</sup> Guernaut, Primer Sub-Gobernador del Banco de Francia; Legrand, fabricante de tejidos, miembro de la Cámara de Comercio de París y miembro del Consejo de administración y del Comité de Dirección del Office National du Commerce extérieur; y Jouanny, antiguo fabricante de papel y miembro también de la Cámara de Comercio de París. Vid. Gaston Doumergue a Stephen Pichon, 13 de mayo de 1907. AD, Personnel, Concours, 27. Concours de 1907.

<sup>320</sup> Pichon a Doumergue, 6 de junio 1907 y Doumergue a Pichon, 8 de junio de 1907. *Ibidem*.

### 1. 5. 1. 2. *España*

Lamentablemente, en España conservamos muy poca documentación relativa a los procesos de selección, lo que no nos permite perfilar con tanto detalle una imagen definida de aquellos. No obstante, intentaremos explicar algunos rasgos de los mismos, que nos permitirán establecer la oportuna comparación entre ambos países. Lo primero que debemos indicar es que, a diferencia de Francia, en España el ingreso en las carreras diplomática y consular no estaba unificado, discurriendo de manera absolutamente diferenciada. Como ha quedado indicado en el capítulo introductorio, nos centraremos en el análisis de las oposiciones a la carrera diplomática, toda vez que son éstas las que resultan de mayor interés para tomar el pulso a la diplomacia en lo que a democratización y modernización se refiere.

En sus aspectos fundamentales, la normativa que regía el sistema de selección de la carrera diplomática era la contenida en la Ley Orgánica de las carreras diplomática, consular y de intérpretes de 14 de marzo de 1883, toda vez que las modificaciones de la ley de 28 de marzo de 1900 no alteraron prácticamente en nada los preceptos relativos al ingreso en la carrera.<sup>321</sup> En esta ley, dejando para el Reglamento de la carrera el desarrollo de las características de las oposiciones, se enumeraban las condiciones que debían cumplir todos los candidatos: además de ser español, tenían que acreditar buena conducta moral, tener el título de licenciado en Derecho civil o administrativo, haber aprobado en la universidad la asignatura de Derecho internacional<sup>322</sup> y escribir y hablar correctamente el francés, traduciendo además el inglés o el alemán. Es importante que subrayemos aquí una diferencia significativa entre los dos países en este primer umbral del proceso. En todos los expedientes de agregados diplomáticos que han conformado el corpus sobre el que hemos llevado a cabo nuestra investigación en este punto, la acreditación de buena conducta moral consistía en un certificado tipificado, expedido casi siempre por el respectivo Ayuntamiento, en el que simplemente se indicaba que el individuo en cuestión había observado dicha conducta o que no se le conocían acciones negativas. No hay constancia, por lo demás, de ningún tipo de pesquisa al estilo de las que se llevaban a cabo en Francia para determinar la conducta política del candidato, su actitud religiosa o su situación económica. Es cierto que a menudo —aunque no siempre— en las partidas de nacimiento que presentaban para certificar su nacionalidad y su edad, figuraba la profesión del padre y su título nobiliario, si lo tenía, o de alguno de sus abuelos, pero no podemos pensar que tuvieran para la administración el mismo valor que los informes que expresamente pedía el ministro de Asuntos Exteriores a los prefectos de policía franceses. De manera que parece pertinente afirmar que esos

---

<sup>321</sup> Tan sólo, en su artículo 3º, reducía a 20 el número de Agregados diplomáticos, estipulando que no se podían convocar oposiciones hasta que el personal de dicha categoría no fuera inferior a esa cifra.

<sup>322</sup> Recordemos que fue precisamente ese año cuando se introdujo en los planes de estudio de Derecho.

datos relativos a la afiliación política o religiosa de los candidatos no suponían una preocupación para el Ministerio de Estado.

La primera de las dos etapas del proceso se limitaba, en su aspecto formal, a un examen sobre nociones generales de Geografía Política y Comercial e Historia de España y universal, así como a la demostración del conocimiento de idiomas. El dominio del francés se acreditaba respondiendo a las cuestiones del programa en ese idioma, así como con ejercicios específicos de lectura, traducción, redacción y dictado, mientras que el manejo del inglés o alemán, además de los otros idiomas europeos cuyo examen podía solicitar el opositor, se demostraba por medio de una traducción sin acceso a diccionario. Sin embargo, de cara a la determinación de aptitud, la normativa facultaba al tribunal a tomar en consideración tanto los resultados de estos exámenes como «las condiciones que demuestre el candidato». De esta manera, no se limitaba esta primera etapa de selección a unos estándares objetivables, sino que introducía aquí también el carácter discrecional, que permitía a los miembros del tribunal desestimar a aquellos candidatos que no poseyeran las aptitudes necesarias para las carreras, pero también les permitía ejercer la discriminación en función de sus afinidades o de los intereses de sus protegidos o recomendados. Así nos lo confirma, por ejemplo, Juan Servert, ministro de España en Constantinopla, hacia el final de nuestro periodo de estudios. Habiéndose suprimido este examen de aptitud con la reforma realizada por Primo de Rivera<sup>323</sup>, y cuando, tras la caída del dictador, el nuevo ministro de Estado, el duque de Alba, sometió a estudio la reorganización de la carrera, Servert, en carta al ministro, afirmaba con toda rotundidad que en dicho examen de aptitud, cuya desaparición lamentaba, «aparte de los conocimientos de idiomas, podrá el tribunal darse cuenta del importantísimo extremo a que me refiero y aceptar o desechar los aspirantes según los considerase o no en condiciones de mostrarse sin esfuerzo, sino de natural suyo “bien nacidos”, o por mejor decir, criados entre personas de educación esmerada».<sup>324</sup>

Una vez superada la prueba de aptitud, se procedía al examen de unas materias específicas, llevando a cabo la selección definitiva y la no menos importante ordenación para el ingreso en la carrera, que determinará la elección de destino, así como su situación en el escalafón, fundamental para los ascensos mediante las diferentes vías existentes. En la normativa española vuelve a aparecer un elemento de discrecionalidad, al no derivarse esa ordenación automáticamente de la calificación del examen, ya que no se procedía a una notación como tal hasta después de la Primera Guerra Mundial, sino que el tribunal, habiendo deliberado «a pluralidad absoluta de votos sobre los méritos del candidato», elaboraba una lista con «los más

---

<sup>323</sup> La base tercera del Real Decreto-Ley de 29 de septiembre de 1928 estipulaba que el ingreso en la carrera diplomática —ya refundida— se hacía solamente por oposición.

<sup>324</sup> Juan Servert y Vest al ministro de Estado, Constantinopla, 5 de marzo de 1930. AGA, 82/1938, exp. 9



distinguidos», y sólo tras haber eliminado a los candidatos menos valorados procedía a la calificación y consecuente designación del número de orden «que a su juicio les corresponda para ingresar en la Carrera».<sup>325</sup>

Ahora bien, en 1920<sup>326</sup> se introdujeron unos cambios de importancia en estos dos aspectos, que implicaban un intento de corrección de estas deficiencias desde el punto de vista democrático. Con el objetivo de perfeccionar el sistema, estableciendo con mayor claridad el orden de prelación entre los candidatos, en atención a la diferencia de méritos que demostrasen, se introdujo el método de calificación por puntuación, tanto en el examen de aptitud, como en las oposiciones. Esto implicaba que, al mismo tiempo que corregía aquella deficiencia del procedimiento vigente<sup>327</sup>, esta innovación permitía profundizar en el grado de imparcialidad del sistema. De esta manera, en las pruebas de aptitud, se establecería una nota media a partir de las calificaciones que cada uno de los miembros del tribunal otorgase al candidato, no pudiendo ser declarado apto si no alcanzase los 24 puntos, ni pudiendo ser calificado con más de 60. Igual procedimiento se seguiría para la calificación de los exámenes de las oposiciones. Sin embargo, el examen de aptitud alcanzaba en el conjunto del proceso un peso mayor del que tenía antes, dado que la reforma determinaba que para el resultado final del proceso de selección se computarían ambas notas, sumándose en igualdad de condiciones.<sup>328</sup> No alcanzaría la relevancia que se le había otorgado en Francia, pero las correcciones democráticas quedaban con ello un tanto mitigadas.

En lo que se refiere a la composición del tribunal, esta era mucho menos heterogénea que la de los tribunales franceses. Si en el caso del que calificaba el primer nivel del proceso, el de la aptitud, sus miembros provenían todos, al igual que en Francia, de la carrera (incluyendo a un funcionario de la Interpretación de Lenguas para evaluar el conocimiento de idiomas), los tribunales de oposición estaban conformados por tres miembros de la carrera diplomática (encabezados por el subsecretario del Ministerio, en funciones de presidente) y dos profesores de universidad, que a partir del RD de julio de 1913 pasaron a ser dos profesores del Instituto Diplomático y Consular. Fuera del ámbito diplomático y del académico, ningún otro sector estuvo presente en el proceso de selección de los cuadros funcionariales.

---

<sup>325</sup> Según reza el artículo 29 del Reglamento de la carrera diplomática.

<sup>326</sup> RD de 2 de febrero de 1920 (*Gaceta de Madrid* del 4 de febrero)

<sup>327</sup> Razonaba el ministro en la exposición del Real Decreto que al no establecerse gradación entre los declarados aptos por el tribunal del examen de aptitud, el tribunal de las oposiciones, distinto al primero, no podía apreciar el grado de conocimientos anteriormente demostrado, especialmente grave en lo que se refiere a la competencia en idiomas.

<sup>328</sup> Situación que se confirma por la práctica, según observamos en la escasa documentación conservada al respecto. A modo de ejemplo, cf. el acta de la sesión del tribunal de oposiciones del 13 de enero de 1921, AHN, Mº de Asuntos Exteriores, H4498.

En lo referente a los programas y al peso de las distintas materias de las oposiciones, tenemos que atender, como hemos apuntado más arriba, a dos periodos distintos, cuya línea divisoria es el citado Real Decreto de julio de 1913. En el primer periodo (en el que se incluyen las oposiciones efectuadas en 1903, 1907, 1910 y 1911) se establecían tres materias: Historia política moderna y de los Tratados de paz y comercio; Derecho internacional; y un tercer grupo que incluía Nociones de Economía política, de Estadística, Sistema comercial de España, Tarifas, Régimen colonial y movimiento comercial. Y se estipulaba que los opositores debían responder a dos preguntas sacadas a suerte de cada una de las tres categorías. Teniendo en cuenta que la tercera englobaba diversas materias y contaba tan solo 34 temas, mientras que la primera presentaba una media de 76 temas y la segunda un promedio de 70 temas<sup>329</sup>, queda manifiesto el peso de la Historia diplomática y del Derecho internacional en las oposiciones, así como la menor relevancia de las materias económicas.

Esta situación cambió a partir de 1913, una vez puesto en marcha el Instituto Diplomático y Consular. Haciendo coincidir las materias de las oposiciones con las asignaturas impartidas en dicho centro, se pasaron a examinar los opositores de un tema de cada una de las materias así establecidas.<sup>330</sup> Ahora bien, la suma de las asignaturas de historia arrojan un saldo de 73 temas (correspondiéndoles tres preguntas), frente a los 49 de geografía (con dos preguntas), 21 de legislación de transportes marítimos, emigración y aduanas, 18 de la organización del Protectorado marroquí y 21 de Derecho diplomático, cada una de estas últimas tres con una pregunta.<sup>331</sup>

El Real Decreto del 2 de febrero de 1920, antes analizado, añadió otro ejercicio, de redacción de «documentos oficiales usuales en el servicio diplomático», tales como el despacho dando cuenta de haber presentado las Cartas Credenciales o la nota solicitando una extradición. Sin embargo, tras las reformas de Primo de Rivera, el ejercicio escrito ya no consistiría en la redacción de documentos oficiales, sino en el desarrollo de un tema, sacado a suerte entre los diversos propuestos, especialmente vinculados a la realidad internacional del momento. Así nos encontramos con asuntos que van desde la «necesidad de fomentar los vínculos que nos unen con las Repúblicas hispano-americanas», que figura en el primer puesto, hasta la lucha mundial por el petróleo, pasando por los «principales problemas políticos que en la actualidad preocupan a

---

<sup>329</sup> El número de estos temas variaba ligeramente de un programa a otro.

<sup>330</sup> Si bien hasta la definición del reglamento definitivo, en 1917, se estipulaban dos preguntas para la Historia contemporánea, que se impartía en dos cursos, y una pregunta para el resto de materias, que sólo se enseñaban en un curso. Igualmente, la reforma de Primo de Rivera tuvo una incidencia menor sobre este punto, al establecer que se realizaría un ejercicio escrito (en castellano, francés y en otro idioma que el opositor designara) y otro oral sobre los temas del programa, que de nuevo se armonizarían con los del Instituto, en los términos ya descritos al tratar el plan de estudios del mismo.

<sup>331</sup> Hemos tomado como referencia la convocatoria de 1918, inserta en la *Gaceta de Madrid* de 19 de abril de 1918.

Europa» o la Sociedad de Naciones, que ya había aparecido previamente en el temario del ejercicio oral, confirmando así su relevancia para la diplomacia española.<sup>332</sup>

En cuanto a los contenidos de estas materias, al igual que habíamos anunciado acerca de la historia al analizar la formación dispensada en el Instituto, vemos que hay una preocupación constante por actualizarlos. Así, por ejemplo, en la preparación de las oposiciones a la carrera diplomática de 1910, y no habiéndose convocado oposiciones desde 1907, los miembros del tribunal encargaron al secretario del mismo, Antonio de Zayas, que revisara los programas «a fin de introducir en ellos las modificaciones oportunas que hubiese aconsejado la experiencia».<sup>333</sup> Y ya en diciembre de 1914, Ricardo Spottorno, uno de los miembros del tribunal, encargado, junto a Julián Juderías, de la elaboración del programa, informó a aquél de que «examinado el programa que sirvió para los exámenes anteriores [de 1911], había notado la necesidad de reformarlo modernizándolo sin perjuicio de atenerse a la estructura general del mismo. En consecuencia se habían introducido en dicho programa las modificaciones exigidas por los acontecimientos más recientes».<sup>334</sup>

Como consecuencia de esta preocupación, vemos que incluso con anterioridad a la convergencia de las asignaturas del centro con aquellos temarios, cuando la historia exigida se remontaba al siglo XV, los temas predominantes eran los de historia contemporánea y, más aún, de lo que ahora llamaríamos historia del tiempo presente. De esta manera, en las oposiciones de 1903 podemos encontrar en el programa la guerra chino-japonesa de 1894-1895 y las subsiguientes negociaciones diplomáticas que originaron el protocolo de 1901, o el estado coetáneo de asuntos como las relaciones entre España y Marruecos o el tránsito por el istmo de Panamá. Y si en las oposiciones de 1918 los conocimientos exigidos sobre historia de las relaciones internacionales se quedaban en 1914, en las oposiciones del año siguiente —convocadas en octubre— se incluía ya un tema que atendía la política internacional desde 1914 hasta 1919, la guerra en sí, el armisticio y el tratado de paz. En esa misma convocatoria se incorporaba una lección acerca de la Sociedad de Naciones, sus antecedentes y estado actual, la organización del trabajo según el Tratado de Versalles y la actitud de España ante estas cuestiones.

No obstante, este sistema era contemplado por muchos como insuficiente dado el carácter especial que revestía la carrera. Una insuficiencia que se habría agravado con la reforma

---

<sup>332</sup> *Gaceta de Madrid*, 12 de febrero de 1929, pp. 1208 y ss.

<sup>333</sup> AHN, Mº de Asuntos Exteriores, Caja H4492.

<sup>334</sup> *Ibidem*, Caja H4493.

primorriverista al eliminar el examen de aptitud. La comisión<sup>335</sup> a la que el ministro de Estado, el duque de Alba, encargó en 1930 el estudio de la conveniencia de derogar, modificar o mantener la fusión de ambas carreras, pero que pronto se vio inmersa en un estudio de una reforma integral de las mismas, señaló en sus conclusiones la necesidad de reestructurar la modalidad seguida para determinar el ingreso en los servicios diplomático y consular. Reprobando todos ellos el sistema practicado hasta el momento, consideraban que no se podían reducir las pruebas de admisión «a unos cuantos ejercicios de oposición», en la medida en que no permitían «lograr el fin primordial a que lógicamente deben responder sus métodos: la justa y acertada selección». Abogaban, en consecuencia por dos medidas: encargar ese proceso de selección al Instituto Diplomático y Consular, que debería colocarse de manera oficial bajo la dependencia del Ministerio de Estado y emprender una regulación del mismo, de su claustro de profesores, de la admisión en su seno, del número y gradación de sus asignaturas, así como de los exámenes, de tal manera que se orientara todo ello hacia el proceso de selección de los cuadros funcionariales. Y, en segundo lugar, junto a «las condiciones científicas del aspirante», debía supeditarse la entrada en la carrera «al resultado de un periodo de prácticas en el Ministerio durante el plazo mínimo de un semestre».<sup>336</sup>

El ministro de Estado hizo suyas todas las bases propuestas por la Comisión, plasmándolas en un Real Decreto de 17 de agosto de 1930, y aunque estas indicaciones acerca del sistema de selección eran presentadas en el informe citado bajo la forma de recomendaciones complementarias, no integrándose en el articulado del mismo, de manera que no fueron incluidas en el Real Decreto mencionado, el entusiasmo con que acogió el duque de Alba estas propuestas nos hace pensar que habrían sido implementadas en un futuro desarrollo de esta reforma.

#### *1. 5. 2. La carrera diplomática, ¿dominio de una élite social y económica?*

La profesionalización de la carrera diplomática, que, como acabamos de ver, se fue desarrollando en ambos países desde finales del siglo XIX, mediante la implantación y perfeccionamiento del sistema de oposiciones, implicó un cierto grado de apertura social y de renovación de sus efectivos, que se hicieron sentir cada vez más a lo largo del periodo que estamos estudiando. Sin embargo, continuaron presentes, tanto en un país como en el otro,

---

<sup>335</sup> Presidida por el senador vitalicio Gabriel Maura, estaba compuesta por Ricardo Spottorno (ministro plenipotenciario y profesor del Instituto), Rafael López Lago (ministro plenipotenciario), Ángel de la Mora, Cristóbal del Castillo, Gonzalo Diéguez, Antonio García Lahiguera y Ramón Sáenz de Heredia, estos últimos secretarios de embajada. Se reunió en once sesiones entre el 24 de abril y el 6 de julio de 1930.

<sup>336</sup> Véase el informe de la Comisión en el AGA, 82/1937, ex. 2.

determinadas prácticas y normas que contribuyeron a seguir haciendo de la diplomacia una profesión excluyente y exclusiva. Las reformas emprendidas en España hacia el final del periodo fueron determinantes para que terminara de consolidarse la senda de aquella apertura y renovación, mientras que en Francia, al contrario, el periodo posterior a la Gran Guerra supuso en cierta medida un retroceso en el proceso de democratización de la carrera diplomática.

En primer lugar, como hemos visto en este capítulo, ambas diplomacias se guardaron un mecanismo para cribar a los postulantes a entrar en su seno, antes de que llegaran a los exámenes sobre los conocimientos propiamente dichos: el *stage* en el caso francés, el examen de aptitud en el caso español. Si en España el carácter discrecional del examen de aptitud disminuyó de manera importante, como vimos, tras la Primera Guerra Mundial, y fue directamente suprimido en las reformas emprendidas por Primo de Rivera<sup>337</sup>, en Francia, los años 20 conocieron un refuerzo de los criterios tradicionales de selección, mediante una revalorización del *stage*, cuyo coeficiente en el cómputo global pasó de dos a cinco, acentuándose además su papel de juez de las maneras y educación del futuro diplomático, con lo que se configuraba un sistema de selección en que «les qualités sociales relèguent au second plan les compétences intellectuelles.» Unos factores cuya importancia seguía presente en las siguientes etapas de la carrera, como lo prueban los informes anuales que debían hacer los jefes de misiones sobre sus subordinados. De esta manera, a pesar del golpe que sufrió tras la Gran Guerra el «modèle traditionnel auquel se référaient les élites diplomatiques du Vieux Continent», en Francia la carrera diplomática se mantuvo «animée par un idéal aristocratique».<sup>338</sup>

Por su parte, en España se mantuvo hasta el final del periodo un escollo insalvable para la mayor parte de la población, derivado del hecho de que el empleo de agregado diplomático — el primer puesto del escalafón, en el que iniciaban su carrera quienes superaban las oposiciones —, considerado de prácticas, no era remunerado. De esta manera, el joven diplomático debía sostener con su peculio los elevadísimos gastos de su nueva vida en alguna de las capitales extranjeras<sup>339</sup>, lo que suponía cortar el paso a todo aquel que no contara con una fortuna personal o familiar en que apoyarse. Y ello durante un mínimo de tres años, que a menudo llegaban a ser el doble, por falta de vacantes en el escalón inmediatamente superior que les permitiera la promoción.

Este tema fue evocado en el Parlamento en alguna ocasión, por parte de los diputados que se levantaron para defender a los diplomáticos de quienes criticaban los muchos gastos que

---

<sup>337</sup> Ángel MARTÍNEZ DE VELASCO FARINÓS: «La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera», en *Revista Internacional de Sociología*, N° 35, 1980, pp. 409-442, p. 439.

<sup>338</sup> Isabelle DASQUE: «La diplomatie française au lendemain...», pp. 45-46.

<sup>339</sup> Por norma, los agregados debían empezar sus servicios en el extranjero, aunque no siempre se cumplía este precepto.

ocasionaban al Estado, frente a los cónsules que no sólo costaban menos sino que, además, aportaban dinero a las arcas públicas mediante los impuestos y tasas cuya recaudación tenían encomendada. Quienes salían en defensa de los diplomáticos invocaban precisamente el hecho de que dada la falta de remuneración en los primeros años de la carrera y de lo insuficiente de la que recibían después para hacer frente a lo costoso de la vida de las embajadas y legaciones, tenían que poner su propia fortuna personal a disposición de la misión diplomática.<sup>340</sup>

Pero fue en 1922 cuando esta cuestión fue suscitada en el Congreso de los Diputados en términos de una necesaria democratización y apertura social de la carrera. La planteó el catedrático de Derecho internacional y futuro ministro de Estado en el régimen de Primo de Rivera, José Yanguas Messía. Lamentó que debido a la situación descrita, se convirtiera la diplomacia «en un Cuerpo cerrado, y sólo una clase privilegiada, aquella que cuenta con medios económicos personales para llenar el déficit a que no alcanza lo mezquino del sueldo del Estado, sea la que ocupe esos puestos.» Sustentaba su posición en la observación de que las cuestiones internacionales habían adquirido una complejidad tal —debiendo la diplomacia entender no sólo en los asuntos políticos, como antaño, sino también en los económicos, mercantiles y culturales— que era preciso contar para los puestos que fueran a desempeñar aquellas funciones con los jóvenes mejor preparados, sin exclusión alguna: «son harto graves y delicadas las funciones que en todos los órdenes ha de desempeñar hoy la diplomacia, para que de modo tan estrecho venga a reducirse la zona social en la que han de reclutarse los funcionarios encargados de esa misión esencialísima en la vida del Estado.»<sup>341</sup>

No resultaba, sin embargo, lo planteado por Yanguas una evidencia para todos. Así, el conservador Rodríguez de Viguri, recogió el guante precisamente para hacer ver que ese asunto podía estudiarse para analizar si realmente era conveniente que la carrera diplomática dejase de ser exclusiva de una determinada clase social, pero que no debía darse por sentado que la opción defendida por Yanguas era la adecuada:

«¿Debe ser la carrera diplomática un coto cerrado, al cual sólo pueda llegarse perteneciendo a una clase social que permita sostener los primeros pasos en la carrera, en los cuales no se cobran sueldos ni otros haberes, y aun todavía aquellos cargos de secretario de tercera y de segunda, en que la retribución es insuficiente para mantener con decoro el nombre de España en el extranjero, o convendría abrir la carrera diplomática, como se abrió la consular, para que toda la juventud estudiosa pueda ir a servir a su Patria en ella? Asunto es este muy difícil.»

El ejemplo del Reino Unido le sirvió al diputado para reforzar su argumento de que no estaba aún claro cuál era la vía más correcta por la que transitar a este respecto, ya que si bien no

---

<sup>340</sup> Vid. cap. 2.

<sup>341</sup> DSC. CD, 5 de junio de 1922, N° 52, p. 2125.

podía negarse esa complejidad mayor de las relaciones internacionales, el cambio en el «ambiente» en que aquellas se desarrollaban estaba tan sólo empezando a asomar:

«Su señoría sabe cómo Inglaterra, tan cuidadosa del prestigio de su representación internacional, no ha querido prescindir de que el reclutamiento de los individuos de la carrera diplomática fuera, en la mayor parte de los casos (aunque no cierra la posibilidad de su acceso a otras clases) patrimonio de una clase que, por su forma de vivir, por las relaciones adquiridas o por los hábitos sociales que haya adquirido en el hogar, pueda mantener las relaciones internacionales en ese ambiente en el que hasta ahora se desarrolla la vida de las principales capitales de Europa y aun de América.»<sup>342</sup>

En cualquier caso, si bien el ministro de Estado, Joaquín Fernández Prida, afirmó —no sin cierto grado de hipocresía dada la realidad imperante— que no concebía siquiera que se pudiera defender que «la función diplomática ha[ya] de estar reservada a determinadas clases», lo cierto es que no fue hasta las reformas emprendidas por Primo de Rivera cuando se puso fin a esta situación. Ya en 1925 mitigó el gobierno dictatorial en cierta medida esta situación, al limitar a tres años el periodo en que los agregados diplomáticos fueran a servir sin remuneración alguna. Si debían seguir en esa categoría por más tiempo, a la espera de vacantes en las que promocionar, se les asignaba una gratificación anual —que no sueldo— que difería según desempeñaran sus funciones en la Administración central (3.000 pesetas) o en el extranjero (4.000 pesetas).<sup>343</sup> El paso definitivo se dio en 1928, tras la fusión de ambas carreras, al suprimir Primo de Rivera la categoría de agregado diplomático, «para que la entrada en la Carrera dé sensación de ser más definitiva y mejor compensada en su iniciación, ya que ha de lograrse mediante la previa posesión de un título facultativo y una ruda prueba de aptitud para las dobles funciones diplomáticas y consulares». De este modo, el ingreso en la carrera en las siguientes oposiciones se haría por la categoría de secretario de tercera clase, con un sueldo de 6.000 pesetas anuales.<sup>344</sup>

Sin embargo, la medida no fue bien recibida por todos, como no lo había sido tampoco el conjunto de la reforma llevada a cabo por el marqués de Estella, dando muestra de que en algunos sectores seguía imperando una concepción tradicional de la diplomacia. Al igual que había apuntado Rodríguez de Viguri algunos años antes, el ministro de España en

---

<sup>342</sup> DSC. CD, 5 de junio de 1922, N° 52, p. 2130. Es cierto que, como apunta Mai'a Cross, de manera general los diplomáticos europeos tenían unos sueldos relativamente bajos, «less than was necessary to support their lifestyles», de manera que incluso cuando empezaban a recibir una remuneración del Estado, tras los años en que servían de manera gratuita —en Gran Bretaña eran dos años—, «everywhere, diplomats still needed to suple a portion of their funds». Vid. Mai'a CROSS: *The European Diplomatic Corps...*, p. 111.

<sup>343</sup> Decreto de 28 de abril de 1925 y Real Decreto de 9 de junio de 1925. Los sueldos de los distintos cargos del escalafón, regulados por la misma ley, eran: 25.000 pesetas para los embajadores, 20.000 para los ministros plenipotenciarios de primera clase y 17.000 para los de segunda; 14.000 pesetas para los ministros residentes; y 12.000, 9.000 y 6.000 pesetas para los secretarios de primera, de segunda y de tercera clase respectivamente.

<sup>344</sup> Decreto-Ley de la Presidencia del Consejo de Ministros de 29 de diciembre de 1928.

Constantinopla, Juan Servert, basaba su predilección por una carrera diplomática reservada a las capas altas de la sociedad en lo que entendía que era aún a inicios de la década de 1930 el ambiente y la práctica habitual en el mundo. «Considerada la Carrera Diplomática en la mayor parte de las naciones como exclusiva para personas de familias distinguidas», era preciso que en España también lo fuera, para que no se vieran sus agentes excluidos de los círculos en que se movían sus colegas y no encontraran en ellos «una fría aunque educada resistencia u obstáculo en el desempeño de su cometido». Como natural consecuencia, consideraba negativa la supresión del examen de aptitud, que tenía la virtud de permitir apreciar las cualidades que se requerían y poder desechar así a quienes no las poseyeran:

«Es indudable [...] que en un examen con sujeción a las materias señaladas en el programa de las oposiciones, puede salir airoso y hasta en primer puesto el hijo de un artesano, al que necesariamente faltarán todos los requisitos sociales indispensables para el trato de gentes distinguidas, que no son conocidos, usados ni sospechados siquiera en el ambiente doméstico en que se desenvolvió su niñez ni en las aulas en que, por su propio y meritorio esfuerzo, se elevó de categoría social entrando en el grupo de intelectuales.»<sup>345</sup>

En sentido similar se pronunciaron otros diplomáticos, como el ministro en Varsovia, Silvio Fernández-Vallín, para quien la categoría de agregado sin sueldo era «un tamiz conveniente para la selección»<sup>346</sup> o Cristóbal del Castillo, quien matizaba sin embargo su postura al justificar la necesidad de esa condición mientras no contaran los diplomáticos con suficiente dotación económica para desarrollar sus funciones en el extranjero con el decoro suficiente. Él también ofrecía el ejemplo de Gran Bretaña, donde aún se mantenía la exigencia de una renta mínima de 400 libras.<sup>347</sup>

A pesar de estas reticencias, las modificaciones que implementó el duque de Alba a las reformas primorriveristas no afectaron en absoluto esta medida<sup>348</sup>, con lo que no quitaron ninguna vigencia al hecho de que, al suprimir el carácter implícitamente censitario que tenía la carrera diplomática, aquella reforma supuso un paso más, de indudable relevancia, en el camino de su modernización y democratización. El estudio llevado a cabo sobre el conjunto de agregados diplomáticos y, tras la supresión de esta figura, de secretarios de tercera clase que ingresaron en la carrera en estos años —cerca de 200 agentes en total—, y cuyos resultados pueden verse en el cuadro Nº 4 (en anexo) nos pone de manifiesto que todo este proceso de profesionalización y apertura tuvo, en estas primeras décadas del siglo XX, un indudable efecto sobre la carrera,

---

<sup>345</sup> Juan Servert y Vest al ministro de Estado, Constantinopla, 5 de marzo de 1930, AGA, 82/1938, exp. 9.

<sup>346</sup> Fernández-Vallín a Palacios, Varsovia, 17 de marzo de 1930, AGA, 82/1938, exp. 9 (el subrayado, en el original).

<sup>347</sup> Ponencia de Cristóbal del Castillo en la comisión nombrada por el duque de Alba para estudiar la solución que convenía dar a la reforma implementada por Primo, 30 de junio de 1930, AGA, 82/1937, exp. 2.

<sup>348</sup> Rocío VALDIVIELSO DEL REAL: *La carrera diplomática...*, p. 59.



moderado en su alcance y sin suponer ninguna revolución, pero también sin retrocesos en la senda emprendida.<sup>349</sup>

Un primer indicador de esta realidad lo constituye la variación en la proporción de aristócratas en las filas de los nuevos ingresados en la carrera, habida cuenta de la tradicional imbricación de la nobleza con este cuerpo. Pues bien, en todo el periodo analizado, 1904-1930, un 26,7% (57 de 192) de estos agentes tuvieron título nobiliario. Una cifra que aumenta hasta el 33,3% (64 de 192) si añadimos a quienes, sin poseer título, pertenecían a una familia que sí lo poseía. Unos datos que ya de por sí nos resultan menos excesivos de lo que se ha solido escribir. Ahora bien, si utilizamos el final de la Primera Guerra Mundial como línea divisoria del periodo, observamos una clara diferencia entre los dos segmentos cronológicos resultantes: entre 1904 y 1918, quienes podían añadir a sus méritos la pertenencia a la aristocracia suponían un 43,9% (es decir, 43 agregados diplomáticos de un total de 98); mientras que en la década de los 20, esa cifra bajó prácticamente a la mitad, no significando más que un 22,3%, como podemos apreciar en la gráfica N° 1. Más elocuente aún resulta fijarnos en las oposiciones de 1929 y 1930, teniendo en cuenta tres elementos: que las últimas oposiciones en celebrarse fueron las de 1921, que Primo de Rivera había unificado las carreras diplomática y consular a través de un único examen y que había suprimido la figura de agregado diplomático, de manera que quienes ingresaron en esos dos años contaron con sueldo desde el primer momento. Pues bien, tan sólo el 17% de los secretarios de tercera clase que optaron por una legación o embajada, o por quedarse en el Palacio de Santa Cruz, esto es 6 de un total de 36, eran de extracción noble.

Este progresivo descenso de la presencia de la nobleza en las filas de la diplomacia, un ámbito en el que históricamente habían destacado sus miembros, y cuyos efectos se sentirán en los años siguientes, a medida que los recién ingresados fueran subiendo en el escalafón, parece concordar de manera coherente con el declinar general que conoció la aristocracia española en la primera mitad del siglo XX y que han evidenciado autores como José Miguel Hernández Barral o Miguel Artola.<sup>350</sup>

Por otro lado, podemos afirmar que la progresiva consolidación de un sistema de acceso basado en el mérito, que fue reforzando la profesionalización de la carrera, unida a un paulatino cambio en la concepción de la diplomacia, patente, como hemos visto en el presente capítulo y

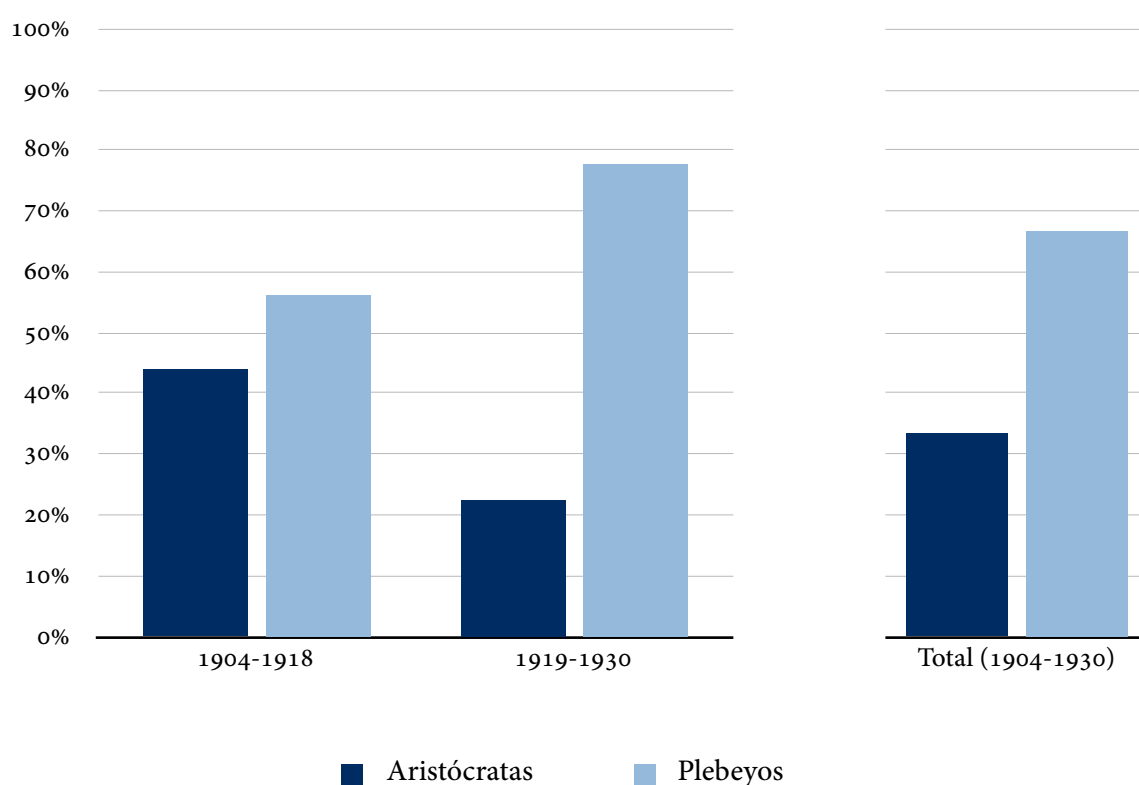
---

<sup>349</sup> Si bien cabe contemplar un cierto margen de error, los datos que ofrecemos en este punto, a diferencia de los señalados en lo referente al Instituto Diplomático, tienen un carácter mucho más definitivo, en la medida en que las fuentes consultadas —en especial las partidas de nacimiento— presentan de manera más sistemática la filiación nobiliaria cuando es el caso. En muy pocas ocasiones hemos localizado diplomáticos que tuvieran vínculos directos con la aristocracia y que no hubiera estado consignado de alguna manera en sus expedientes personales.

<sup>350</sup> José Miguel HERNÁNDEZ BARRAL: *Perpetuar la distinción: Grandes de España y decadencia social, 1914-1931*, Madrid, Ediciones 19, 2014; Miguel ARTOLA BLANCO: *El fin de la clase ociosa. De Romanones al estraperlo (1900-1950)*, Madrid, Alianza, 2015.

como comprobaremos con mayor fuerza en el siguiente, entre los círculos intelectuales, los medios políticos, ensayistas, e incluso entre algunos diplomáticos, contribuyeron sin duda alguna a que aquella dejara de ser percibida como el coto privado de una aristocracia adinerada que dominaba los usos y costumbres, los códigos y prácticas de la alta sociedad. De esta manera, como parte de un proceso que podemos llamar de desacralización de la diplomacia, cada vez más jóvenes pertenecientes a una burguesía acomodada vieron en ella una carrera profesional accesible.

**Gráfica N° 1. Proporción de aristócratas y plebeyos entre los nuevos agentes ingresados en la carrera diplomática entre 1904 y 1930**



Elaboración propia. Fuente: expedientes personales de los agregados diplomáticos que ingresaron en la carrera entre 1904 y 1930, depositados en el Archivo General de la Administración y cuya localización aparece relacionada en el apartado de Fuentes.

Fenómeno muy distinto nos encontramos en la republicana Francia. Si durante las primeras décadas de la Tercera República, la composición del cuerpo diplomático francés se había caracterizado por una mayor apertura social<sup>351</sup>, Isabelle Dasque ha demostrado que en el periodo de entreguerras la aristocracia no sólo no disminuyó su presencia en el seno de la

<sup>351</sup> Isabelle DASQUE: «Une élite en mutation...», pp. 82-83.

diplomacia, sino que la reforzó. «En termes de représentation, la diplomatie est toujours auréolée d'une réputation aristocratique que la Grande Guerre n'a en rien entachée», afirma la autora.<sup>352</sup> En efecto, a lo largo de los años 20, un tercio de los candidatos a las oposiciones diplomáticas — recordemos que en Francia durante todo el periodo las carreras diplomática y consular estuvieron unificadas— provinieron de la aristocracia.<sup>353</sup> En cuanto a los candidatos que lograron acceder a la carrera, Dasque pone de manifiesto que un 33,8% de los agregados diplomáticos y secretarios de tercera clase que ingresaron en los años 20 provinieron del seno de la nobleza, un 10% más que en el caso español, con el matiz de que España aún seguía levantándose monárquica todas las mañanas, mientras que en Francia el régimen republicano llevaba asentado medio siglo. La situación constatada entre quienes accedían a la carrera en Francia tuvo su correspondencia en los altos puestos de la jerarquía: si entre 1900 y 1914 la nobleza proveyó el 20% de los puestos de embajadores y ministros plenipotenciarios, entre 1918 y 1939 esa proporción subió hasta el 28%.<sup>354</sup> La relación de la nobleza francesa con la diplomacia siguió, por lo tanto, paradójicamente, una tendencia opuesta a la del resto de países europeos, entre los que podemos inscribir a España, y que fueron reclutando cada vez menos miembros entre las filas de las aristocracias.<sup>355</sup>

Por otro lado, hay que subrayar que la consideración de la carrera diplomática como una profesión propia de las clases sociales adineradas no era genuina de España. L'École Libre des Sciences Politiques se lo dejaba bien claro a los jóvenes franceses que se planteaban ingresar en la *carrière*: «Il faut, dans la diplomatie, une certaine fortune, des relations, le goût et l'habitude du monde», advertía año tras año el opúsculo informativo de la institución que formó el grueso de muchas generaciones de diplomáticos. Otra cosa era la carrera consular: «La fortune est moins nécessaire dans les consulats et dans les carrières administratives», estableciendo con ello una distinción entre ambas carreras del servicio exterior que se extendía también a las aptitudes que habían de presentar sus miembros. A diferencia de la carrera diplomática, «il y faut un esprit exact, appliqué, qui prend plaisir à démêler et à résoudre les difficultés d'une affaire». <sup>356</sup> El hecho de englobar bajo una misma definición a los cónsules y a los miembros de las carreras administrativas no puede pasar tampoco desapercibido, en la medida en que con ello se perfilaba

---

<sup>352</sup> Isabelle DASQUE: «La diplomatie française...», pp. 33-49, p. 33.

<sup>353</sup> Los datos que da son: 14 de los 57 candidatos de 1919; 10 de los 37 de 1925; 10 de 41 en 1927; 6 de los 34 de 1928 y 13 de los 32 de 1930. Vid. *Ibidem*, p. 34.

<sup>354</sup> *Ibidem*, pp. 34-35.

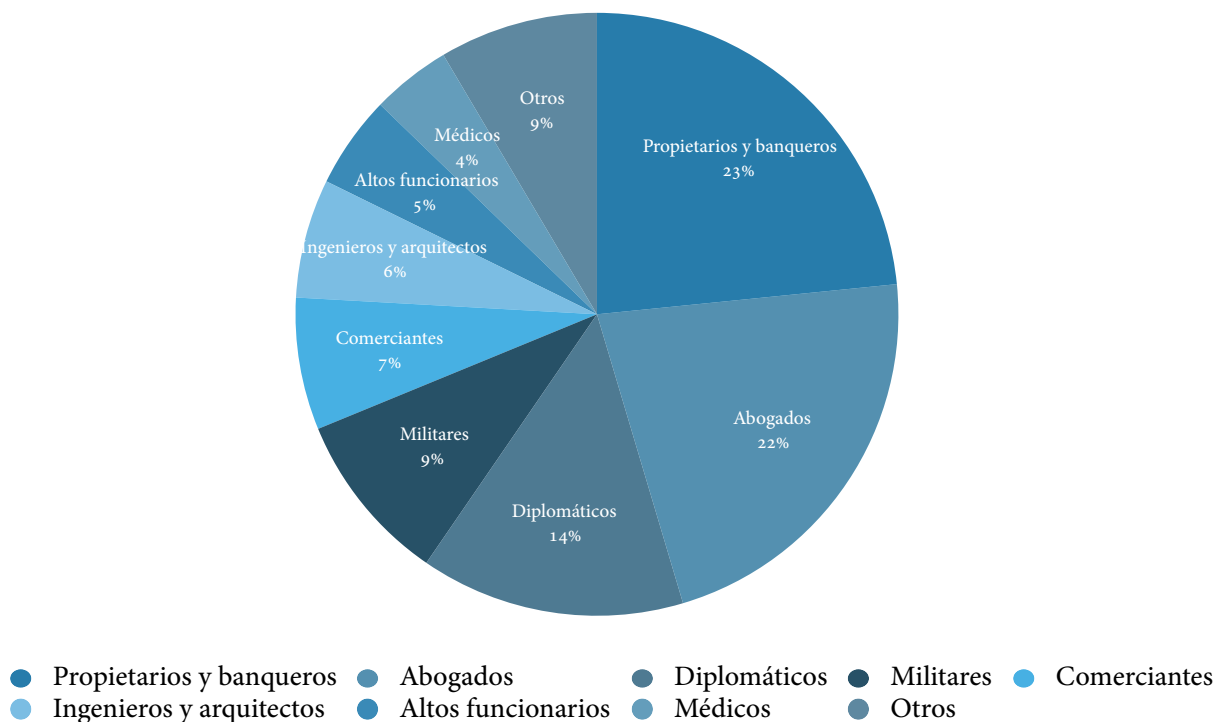
<sup>355</sup> Para el caso británico, véase David CANNADINE: *The Decline and Fall of the British Aristocracy*, Londres, Papermac/MacMillan, 1990, pp. 280-296, citado por Isabelle DASQUE: *Ibidem*, p. 35.

<sup>356</sup> *École Libre des Sciences Politiques. Année scolaire 1905-1906...* Estas «quelques indications sur les carrières auxquelles l'École prépare» se mantuvieron prácticamente inalterables en los siguientes años, las condiciones de fortuna personal formulándose en términos idénticos o similares. Sólo en el curso 1927-1928, en que procedió l'École a una reordenación de la estructura del folleto, desaparecieron estas observaciones, no volviendo a señalarse en lo sucesivo.

mejor la labor de los agentes consulares, al mismo tiempo que se marcaba aún más su distanciamiento de los diplomáticos. La fusión de las carreras diplomática y consular en una sola y los objetivos democráticos que persiguieron sus impulsores daban aquí muestra de sus limitaciones.

Volviendo a la diplomacia española, otro factor que confirma los efectos de aquel proceso de cambio que hemos ido describiendo radica en la procedencia socio-profesional de los nuevos ingresos, para lo cual tomamos como referencia la ocupación de sus padres, detallada en el cuadro N° 4, que se inserta en anexo. En el cómputo global, como se observa en la gráfica N° 2, predominan dos grupos, el de los propietarios y banqueros, por un lado, y el de los abogados por el otro, seguidos muy de cerca por los diplomáticos y, algo más alejados, los altos grados militares y quienes se dedicaban al comercio. Hay que señalar igualmente, que en cinco de los casos estudiados, los progenitores añadían a su profesión el cargo de diputado o senador, y en otros tres la dignidad de parlamentario era la única que figuraba como profesión.

**Gráfica N° 2. Origen socio-profesional de los agentes que ingresaron en la carrera diplomática entre 1904 y 1930, según la profesión de sus padres.**

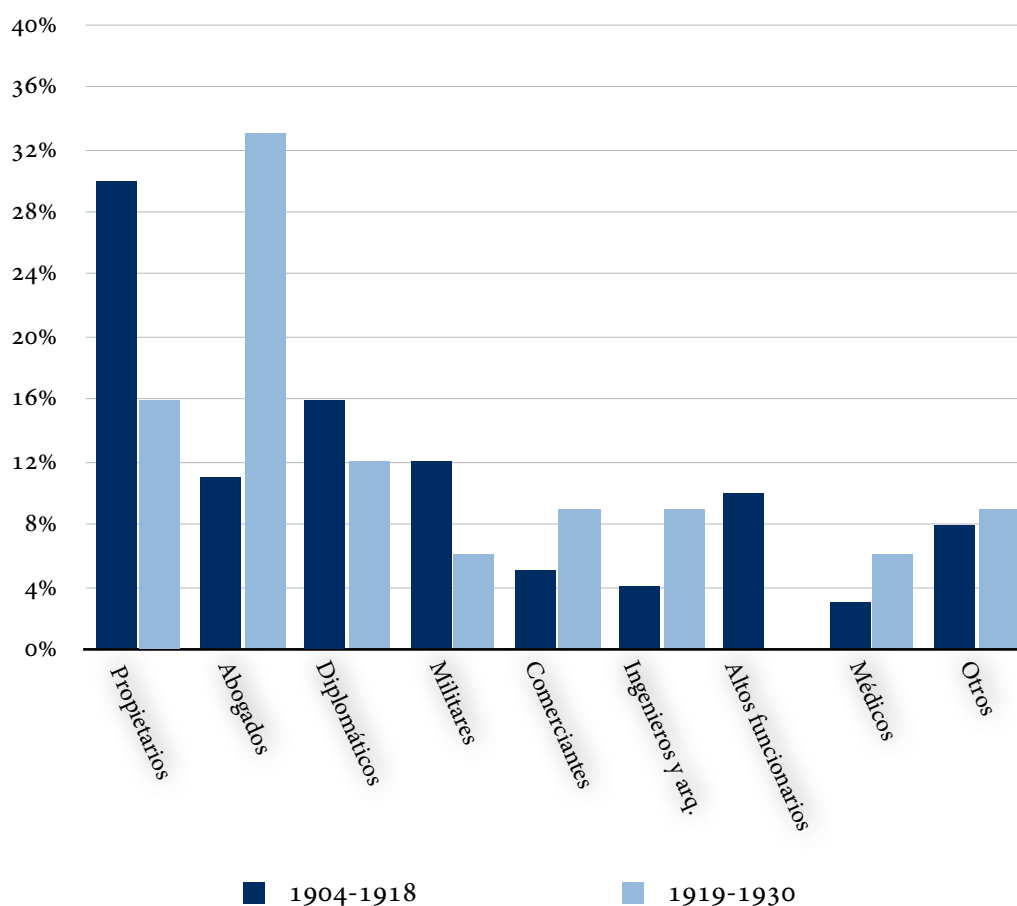


Elaboración propia. Fuente: expedientes personales de los agregados diplomáticos que ingresaron en la carrera entre 1904 y 1930, depositados en el Archivo General de la Administración y cuya localización aparece relacionada en el apartado de Fuentes.

Si establecemos aquí también una línea divisoria al final de la Gran Guerra, podemos apreciar con claridad cómo en los años 20 descendió de manera importante el número de quienes vivían de sus rentas y propiedades o eran banqueros, altos mandos militares o altos funcionarios, que pasaron de representar hasta 1918 el 52% a no suponer, después de esa fecha, más del 22% del total, al mismo tiempo que aumentó notablemente la proporción, en conjunto, de quienes ejercían profesiones liberales o se dedicaban al mundo del comercio y de las finanzas, cuya significación en el total pasó del 27,4% a un 63,2%.

La situación descrita se acentuó en 1929 y 1930, teniendo presente de nuevo la refundición de las carreras y el hecho fundamental de que los diplomáticos contasen con sueldo desde el inicio mismo de la carrera: sólo contabilizamos cinco propietarios, mientras que los abogados, comerciantes, ingenieros y médicos sumaban veintidós.

**Gráfica N° 3. Origen socio-profesional de los agentes que ingresaron en la carrera diplomática, según la profesión de los padres, entre 1904 y 1930. Variación de proporciones**



Elaboración propia. Fuente: expedientes personales de los agregados diplomáticos que ingresaron en la carrera entre 1904 y 1930, depositados en el Archivo General de la Administración y cuya localización aparece relacionada en el apartado de Fuentes.

Mención aparte merece la evolución del índice de herencia ocupacional, esto es, el número de los agentes cuyos padres desempeñaron también puestos diplomáticos o consulares.<sup>357</sup> En el conjunto del periodo, nos encontramos con un índice relativamente bajo, que se sitúa en el 14%. La variación en los dos periodos señalados es muy ligera, pasando de 16,4% en el primer tramo a 11,8% en el segundo, pero de nuevo fue en los años 1929 y 1930 cuando la realidad acentuó de manera sustancial su tendencia: sólo uno de los treinta y un nuevos secretarios de los que tenemos datos era hijo de diplomático, lo que representa el 3%.<sup>358</sup> Resulta interesante recoger aquí los datos que ofrece Rocío Valdivielso en su tesis doctoral, que acabamos de citar, y donde podemos apreciar que en la segunda mitad del siglo XX —su estudio cubre el periodo 1969-1991— el índice de herencia ocupacional en la carrera diplomática se mantuvo, precisamente igual que para nuestro periodo, en una media del 14%, aunque con algunas importantes variaciones en las distintas promociones.

\* \* \*

Hemos podido ver en este capítulo que en el ámbito de la profesionalización de la diplomacia el alcance del impacto de la Primera Guerra Mundial puede ser matizado. Frente a una concepción creadora, parece más acertado afirmar que aceleró algunos procesos, precipitó determinadas transformaciones e imprimió urgencia a algunas adaptaciones que la diplomacia había comenzado con anterioridad. La profesionalización de la carrera diplomática se inició, mediante unos sistemas de selección basados en el mérito y un ordenamiento de la formación necesaria, antes de que estallara la contienda. En Francia, ya a partir de la década de los 70 del siglo XIX; en España, cierto, con posterioridad, pero tanto la instauración de unas oposiciones — en la década de los 80 del siglo XIX— como la institución de un centro de altos estudios en 1911 eran ya una realidad cuando la guerra sobrecogió al mundo. Similar es la situación de los planes de estudios de los centros analizados. Es cierto que hay determinadas materias que ganaron fuerza en el ordenamiento académico —el Derecho internacional, las asignaturas económicas... — sin embargo, ya eran objeto de estudio, más o menos profundo, antes de 1914.

---

<sup>357</sup> Sobre la herencia ocupacional en la carrera diplomática española, véase Rocío VALDIVIELSO DEL REAL: *La carrera diplomática en España...*, pp. 131-133 y 447-448.

<sup>358</sup> Ante cifras tan bajas como estas pierden fuerza ideas preconcebidas, que se han ido repitiendo de manera automática, sin mediar un análisis empírico, como la de que «la razón de no exigir [en la ley de 1900] la mayoría de edad a los aspirantes a diplomáticos puede basarse no en la intención de rejuvenecer el cuerpo diplomático español, sino en el deseo de facilitar cuanto antes la entrada en la carrera a los hijos de los diplomáticos», defendida por Ángel MARTÍNEZ DE VELASCO: «La reforma del cuerpo diplomático...», p. 414.

Estas reflexiones nos apuntan otra, de gran relevancia para el objeto de esta tesis: la formación de los cuadros diplomáticos y consulares dispensada en España no mostraba ni mucho menos unas diferencias radicales con la que nos encontramos en Francia. Aparte de la tardía creación de un establecimiento educativo dedicado a esta formación y la menor relevancia de que gozaba en los procesos de selección, no se puede negar el interés del Estado en dotar a sus futuros representantes en el extranjero de los conocimientos necesarios para el buen desempeño de sus funciones, ni tampoco la dedicación de los responsables de dicho centro para ofrecer a sus alumnos una enseñanza de calidad, mediante un claustro formado por especialistas de la categoría de Altamira, Becker o Beltrán y Rózpide entre otros, y para que sus planes de estudios marcharan en consonancia con los de centros análogos del extranjero y, en definitiva, con las realidades de la vida internacional de cada momento, a cuyos cambios siempre estuvieron atentos, procurando su aplicación.

En tercer lugar, vamos afianzando la idea de que la diplomacia española no se queda al margen de los efectos que la Gran Guerra tuvo sobre la diplomacia de las naciones beligerantes. Si tras la trágica experiencia de la contienda, el nuevo orden internacional, con una vida más reglamentada, exigió de los actores de la diplomacia un mejor dominio del ordenamiento jurídico entre naciones, hemos visto que el Instituto madrileño redefinió su enseñanza en la materia; si los ámbitos económico y comercial aceleraron la marcha de su presencia en la esfera de la acción diplomática, también se ha podido constatar la preocupación de la dirección del centro español en implementar este cambio.

En el siguiente capítulo cambiamos de ámbito, pero seguiremos analizando el proceso de democratización de la diplomacia, a través de otra de sus vertientes, esto es, la extensión al campo de la política exterior de la acción de los Parlamentos, a través del control a la acción gubernamental.





## 2. LOS PARLAMENTOS SE INTERESAN POR LA DIPLOMACIA. UNA EVOLUCIÓN A DOS VELOCIDADES

*«Señores Diputados, me acerco con miedo a la materia objeto de este debate, porque me lo han inspirado siempre los nombres de política internacional y de diplomacia, aun cuando la curiosidad y la publicidad indiscreta igualitaria de nuestro tiempo nos han venido ya a descubrir que no se trata de nada verdaderamente extraño ni superior a la fuerza de los hombres de buena voluntad, como la que yo tengo, para venir a esta discusión, pareciendo más bien que con el misterio y el secreto de las fórmulas se vedaba un campo reservado a los semi-sacerdotes egipcios, iniciados en todo lo relativo a los intereses de esta clase»*

(Miguel Villanueva y Gómez,  
en el Congreso de los Diputados, 1904<sup>1</sup>)

Una de las transformaciones que más directamente se ha atribuido al impacto que causó la Gran Guerra en las sociedades occidentales, especialmente las europeas, ha consistido en el cambio de actitud de esas mismas sociedades hacia la política exterior y, de una manera más concreta, hacia la diplomacia. Ante el horror inaudito de la Guerra del 14, el elector medio habría tomado la determinación de exigir al Estado que no le siguiera manteniendo en la ignorancia de sus negocios con otros países. Persuadido de que podían arrastrarle a una contienda de la magnitud de la que acababa de destrozar Europa, querría no sólo ser conocedor de las actuaciones y acuerdos de su país en la esfera internacional, sino además poder pronunciarse sobre ellos y hasta pedir cuentas a sus respectivos gobiernos. Articulando este deseo a través de los dos medios más poderosos con que contaba en estos años, esto es la prensa y el Parlamento, y en la medida en que suponía enunciar su intención de tener una determinada intervención en la definición de la política internacional, siquiera sea sirviendo de inspiración para la acción del

---

<sup>1</sup> DSC. CD, 13 de diciembre de 1904, N° 55, p. 1856.

Gobierno, el elector medio pondría fin a su secular despreocupación por la política exterior y a la igualmente secular consideración de que tanto esta como la diplomacia eran esferas de acción privativas de los gobiernos.<sup>2</sup> Ahora bien, el estudio que llevamos a cabo en este capítulo nos capacitará para introducir en este campo también un importante grado de matización de las aseveraciones de la historiografía. Nos lo adelanta Jean Baillou en su magna obra: antes de la Guerra del 14, el público «prenait un intérêt grandissant, bien qu'encore réduit, aux problèmes de politique étrangère».<sup>3</sup> Aún reducido, sí, pero existente —y en constante aumento— con anterioridad al conflicto bélico. De nuevo el papel de la Primera Guerra Mundial parece verse rebajado de su estatus de elemento creador al de acelerador de los procesos ya iniciados.

En segundo lugar, y redefinido así el marco, esta cuestión nos empuja de nuevo a preguntarnos sobre las diferencias y semejanzas en el comportamiento de los dos países que estamos analizando. Por un lado, queremos saber si se puede rastrear en ambos ese interés creciente antes de la guerra y, por otro, cuál fue el alcance de la influencia de aquella en los dos países, teniendo siempre presente la dicotomía entre país beligerante y país neutral. Toda vez que en los regímenes liberales, bien en función de sus constituciones, bien en razón de las prácticas políticas establecidas, el actor que más directa y eficazmente ejercía la labor de control a la acción gubernamental, como expresión del cuerpo electoral de cada país, era el Parlamento, en el presente capítulo centraremos nuestra atención en analizar la actitud de las Cortes españolas con respecto a la política exterior y la diplomacia, confrontándola a la presentada por el Parlamento francés.

La decisión de ceñir el estudio al Congreso de los Diputados viene determinada por dos consideraciones. En primer lugar, las características de la elección y composición de ambas asambleas, que convertían a la Cámara baja en la que ostentaba una representatividad más plural y real de la sociedad. El sesgo conservador del Senado quedaba, en efecto, patente a la vista de su composición —siendo ocupada la mitad de sus bancos por senadores de derecho propio y vitalicios (grandes de España, altos mandos del Ejército y la Armada, arzobispos y obispos...)—, de la extracción social y profesional de los senadores o la exigencia de una determinada renta para poder acceder a sus filas, entre otros factores. En cambio, el Congreso estaba sometido, a partir de 1890, al igual que la parte electiva del Senado, al sufragio universal, no estableciéndose ninguna condición de tipo censitario para poder ser elegido diputado, prohibiéndose al mismo

---

<sup>2</sup> Harold NICOLSON: *Diplomacy*, Oxford University Press, 1939; Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, Londres y Nueva York, Routledge, 2000, pp. 136 y 168; Mai'a CROSS: *The European Diplomatic Corps. Diplomats and international cooperation from Westphalia to Maastricht*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007, p. 106.

<sup>3</sup> Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères et le corps diplomatique français. Histoire de l'administration française*, vol. 2, 1870-1980, París, CNRS, 1984, p. 45. Véase también Marcel MERLE: *La politique étrangère*, París, Presses Universitaires de France, 1984, p. 31.

tiempo pertenecer al clero.<sup>4</sup> Y en segundo lugar, tras haber realizado varias catas en los *Diarios de Sesiones* del Senado, hemos podido comprobar que los temas tratados y las líneas discursivas que se presentan muestran muchas similitudes y a veces hasta reiteraciones respecto a los expresados en el Congreso de los Diputados, de manera que una ampliación del campo documental a las discusiones del Senado no aportaría prácticamente ningún elemento que enriqueciera o modificara los resultados de este análisis. Dada esta elección en el caso español, y atendiendo también a la última premisa, en el análisis del caso francés hemos optado igualmente por analizar fundamentalmente la *Chambre des Députés*. Dada la riqueza documental de la *Commission des Affaires Étrangères* de esta cámara, así como su centralidad en la acción parlamentaria en este ámbito, dirigiremos nuestra atención de manera esencial hacia sus fondos y menos sobre los debates plenarios.

Con este estudio pretendemos inscribirnos en una línea de trabajo que emerge de las renovaciones metodológicas de la historia de las relaciones internacionales y que pone el foco sobre la actividad de los parlamentarios en el ámbito de las relaciones internacionales, un espacio que queda, en buena medida, por desbrozar, como subrayan los coordinadores de un reciente número de la revista *Parlement[s]. Revue d'histoire politique*, dedicado precisamente a la diplomacia parlamentaria en Francia, pero a partir del final de la Segunda Guerra Mundial.<sup>5</sup> Tanto por su carácter de estudio comparativo, como por adelantar el marco cronológico al primer tercio del siglo XX, consideramos que este trabajo podrá aportar sugerentes datos, reflexiones y vías al debate historiográfico abierto sobre estas cuestiones. En este sentido, aplicamos aquí de una manera contundente una metodología de estudio evolutivo, con el objetivo de calibrar mejor la incidencia real de la Gran Guerra en el interés y preocupación de los parlamentarios hacia la política exterior y la diplomacia, interrogándonos así por cuál había sido la actitud de aquellos frente a estos temas en la década anterior al estallido de la guerra.

---

<sup>4</sup> Mercedes CABRERA (dir.): *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración (1913-1923)*, Barcelona, Taurus, 2017, pp. 37-38.

<sup>5</sup> *La diplomatie parlementaire en France après 1945. Parlement [s]. Revue d'histoire politique*, N° 17 (monográfico), 2012.

## 2. 1. Hacia un control parlamentario de la política exterior

### 2. 1. 1. *El Parlamento de la Restauración: órgano fiscalizador de la acción gubernamental*

El libro coordinado por Mercedes Cabrera, *Con luz y taquígrafos. El Parlamento en la Restauración*, que acabamos de citar, ha contribuido de una manera decisiva a superar una visión simplista del Parlamento español de aquel periodo, según la cual «la vida parlamentaria no sólo transcurrió al margen del Parlamento, sino que [...] fue una permanente ficción, desembocando en un sistema ritualizado que no permitirá traducir los cambios que acontecían en la opinión pública.»<sup>6</sup> Esta obra expone, al contrario, la dinamicidad de la vida parlamentaria, expresada en la variedad de opciones, movimientos e iniciativas que la determinaron y que dificultaban que fuera previsible.

Igualmente corrige otra imagen que estaba generalmente aceptada, ya que pone de manifiesto que, a diferencia de lo que se ha sostenido frecuentemente<sup>7</sup>, la confianza del Parlamento al Gobierno no era tan automática como se podía esperar del sistema electoral propio de la Restauración, ni mucho menos estaba garantizado su mantenimiento. Al contrario, muchos factores entraban en juego y la condicionaban, tanto en el proceso de «composición» de las Cortes, como a lo largo de la legislatura.

En este sentido, se insiste en primer lugar en el carácter transaccional de las elecciones, como una de las reglas del juego sobre las que se asentó durante muchos años el sistema de la Restauración, más que en el poder del ministro de la Gobernación. El *encasillado* del que éste era responsable era más bien el resultado de una serie de equilibrios y compromisos, de los que no se dejaba fuera a los partidos no-dinásticos, «que en una sociedad rural y poco movilizada, parecían incapaces de llegar a ellas [las Cortes]».<sup>8</sup> Más aún, conforme las reglas del juego fueron deteriorándose —entrando en crisis a partir de 1913—, lo que complicó las relaciones entre conservadores y liberales, y a medida que se fueron experimentando una serie de cambios en los comportamientos electorales<sup>9</sup>, los gobiernos fueron perdiendo control sobre los resultados de las

---

<sup>6</sup> Francisco FERNÁNDEZ SEGADO: «La Presidencia del Consejo de Ministros en la Restauración», en VV. AA.: *1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1992, pp. 101-113, pp. 112-113.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 111; Luis SÁNCHEZ AGESTA: *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, p. 316.

<sup>8</sup> Miguel MARTORELL LINARES: «Gobierno y Parlamento: las reglas del juego», en Mercedes CABRERA (dir.): *Con luz y taquígrafos...*, pp. 216-217.

<sup>9</sup> Que pasaban por que una serie de diputados lograran dominar personalmente sus distritos electorales, de manera que mantenían el acta independientemente del partido que estuviera en el poder y por que en grandes ciudades —Barcelona, Madrid o Valencia— regionalistas, republicanos y socialistas obtuvieran su acta sin necesidad de la intervención gubernamental.

elecciones. La consecuencia, por decirlo con Ortega, era que «cada nueva elección costaba más a los gobiernos, que se veían precisados a reducir sus mayorías y pactar más con las minorías.»<sup>10</sup>

Todo ello se fue traduciendo en una mayor autenticidad de la representación parlamentaria, según afirma Cabrera, recogiendo a Salvador Canal:

«La disminución de las mayorías de Gobierno, y el aumento de la presencia tanto de las oposiciones más radicales como de la oposición dinástica así lo demostraban. No había matiz alguno de opinión pública que no alcanzara representación en las Cortes [...] Ya no eran las Cortes, en su mayor parte, hechura de los Gobiernos, sino fiel reflejo de la realidad nacional, y su labor legislativa no era el resultado de ninguna imposición de las mayorías gubernamentales, ya que nunca salían de sus únicos votos, sino que se buscaba la coincidencia».<sup>11</sup>

A esta realidad, que hacía complejo el mantenimiento de la confianza de la Cámara, se añadía otro factor que condicionaba la supervivencia del Gobierno, esto es, la relación con su mayoría parlamentaria. En efecto, la inexistencia de grupos parlamentarios reconocidos y regulados como tales<sup>12</sup>, que permitía que en cualquier momento «un diputado o grupo de diputados pudiera desligarse de su grupo y erigirse en minoría parlamentaria» con sólo hacérselo saber al presidente de la Cámara, añadía un elemento de inestabilidad a aquella relación Gobierno-Parlamento, que no se puede desconocer a la hora de llevar a cabo nuestro análisis. Esta fragilidad del Gobierno se podía ver agravada dada la consiguiente ausencia de una disciplina de grupo, de manera que, si bien eran habituales las reuniones del Gobierno o del presidente de la Cámara con los jefes de los partidos para tratar los asuntos más relevantes, conocer la posición de cada uno o conseguir desbloquear determinadas situaciones, también era frecuente que diputados adscritos teóricamente a un mismo grupo adoptaran, en el debate plenario, una actitud opuesta a la de aquel. Una situación que se complicaría aún más con la proliferación de grupos y filiaciones (si en 1914 se contaban diez grupos, en 1919 eran ya dieciséis), lo que era, a un tiempo, expresión de pluralidad y de la crisis del bipartidismo de la Restauración.<sup>13</sup> La fragilidad del respaldo de la mayoría se derivaba de las propias características de la composición de los partidos, a partir de facciones basadas en redes clientelares, para las que

---

<sup>10</sup> José ORTEGA Y GASSET: *La redención de las provincias*, Madrid, 1967 (1927), p. 99, citado en Miguel MARTORELL LINARES: «Gobierno y Parlamento...», p. 241.

<sup>11</sup> Salvador CANALS: «Las Cortes durante veinte años» en «Crónica de política interior», *Nuestro tiempo*, 1917, pp. 355-379, citado en Mercedes CABRERA: «Vida parlamentaria», en Mercedes CABRERA (dir.): *Con luz y taquígrafos...*, pp. 143-209, p. 200.

<sup>12</sup> Que fue una constante en los países europeos al menos hasta después de la Guerra del 14, cuando se produjo un reconocimiento y regulación que cambió la fisonomía de los parlamentos del Viejo Continente.

<sup>13</sup> Mercedes CABRERA: «Vida parlamentaria...», pp. 182-186.

se negociaban contrapartidas a cambio del apoyo de los jefes de las respectivas facciones, quienes podían mostrar su descontento en las Cortes en caso de no alcanzar dichos acuerdos.<sup>14</sup>

Si el Gobierno necesitaba el concurso de su mayoría, no podía gobernar apoyándose solo en ella, de modo que no le era menos imprescindible asegurarse el apoyo o, cuando menos, la falta de animadversión de las minorías de la oposición. En efecto, gracias a las normas previstas por el Reglamento para el funcionamiento de la Cámara así como a la práctica parlamentaria, las minorías disponían de una serie de poderosos recursos para obstruir la acción gubernamental, de los que usaban de manera estratégica, sobre todo cuando el Gobierno había intentado esquivarlas. La presentación de enmiendas a un dictamen,<sup>15</sup> las intervenciones por alusiones personales, la disposición libre del tiempo de duración de un discurso, la solicitud de votaciones nominales, o el abuso de las proposiciones incidentales en medio de un debate alargaban —a veces hasta eternizarlos— los debates, no habiéndose negado nunca la palabra «en el momento en que la solicitaba, a un jefe de grupo, y muchos debates no se consideraban cerrados hasta que no se había oído la opinión de todos»,<sup>16</sup> lo que implicaba obstaculizar la iniciativa legislativa del Gobierno, dificultando o bloqueando la tramitación de sus proyectos.<sup>17</sup> Fue esta una realidad que agravó enormemente la crisis que conoció el régimen entre 1913 y 1917 y, en último término, contribuyó de manera decisiva a su colapso.<sup>18</sup>

Todo ello, explica la relevancia de la principal actividad parlamentaria en estos años, es decir, su labor fiscalizadora de la acción del Gobierno. Si bien la Constitución de 1876 no la recogía, la fiscalización política del Gobierno por las Cortes «iba implícita en la lógica parlamentaria y era asumida por los gobiernos, que dimitían cuando la derrota en una votación demostraba que carecían del respaldo de la mayoría.»<sup>19</sup> Una labor que, adquiriendo diversas formas —preguntas dirigidas al Gobierno que no daban lugar a debate, interpelación que podía entrañar un amplio debate, proposiciones incidentales, no de ley y los votos o proposiciones de

---

<sup>14</sup> Miguel MARTORELL LINARES: «Gobierno y Parlamento...», p. 222.

<sup>15</sup> Que se retiraban si lograban arrancar del Gobierno algún compromiso en el sentido deseado.

<sup>16</sup> Mercedes CABRERA: «Vida parlamentaria...», p. 186.

<sup>17</sup> Miguel MARTORELL LINARES: «Gobierno y Parlamento...», p. 218-219.

<sup>18</sup> Baste señalar, a modo de muestra, la actitud adoptada por los regionalistas de Cambó tras las elecciones de 1916. Al contrario de lo que había buscado el ministro de la Gobernación, Santiago Alba, la Lliga obtuvo una importante victoria en Barcelona (los mismo diputados —13— que en 1914), lo que se consideró un triunfo personal de Cambó, y la Lliga radicalizó su discurso en las Cortes. Pasando Alba a desempeñar la cartera de Hacienda, Cambó dirá más tarde: «Queríamos que no se aprobara ningún proyecto de todos los que él había presentado, ni tan sólo el Presupuesto.» Vid. Francesc CAMBÓ: *Memorias. 1876-1936*, Madrid, Alianza Editorial, 1987, p. 235, citado en Miguel MARTORELL LINARES: «Gobierno y Parlamento...», p. 246.

<sup>19</sup> Mercedes CABRERA y Miguel MARTORELL: «El Parlamento en el orden constitucional de la Restauración», en Mercedes CABRERA (dir.): *Con luz y taquígrafos...*, pp. 21-64, p. 36.

censura<sup>20</sup>—, ocupaban la mitad de una jornada normal de la Cámara baja. Así, durante las dos primeras horas de cada sesión, los ministros se sometían al interrogatorio de los diputados, ofreciendo explicaciones sobre la marcha de sus respectivas áreas de acción y respondiendo a las inquietudes de aquellos.<sup>21</sup>

Ahora bien, teniendo en cuenta la consideración de la política exterior y de la diplomacia como unos campos tradicionalmente reservados a la acción gubernamental, vamos a analizar el lugar que ocupaban en la acción fiscalizadora del Parlamento, en su creciente interés por intervenir en la función legislativa, junto al Gobierno, para responder a las cuestiones que enunciábamos al inicio de este capítulo. Nos fijaremos en primer lugar en las vías a través de las cuales se canalizó aquella acción.

## 2. 1. 2. *Vías para ejercer el control parlamentario*

Hasta 1918, cuando se llevó a cabo una reforma de los respectivos Reglamentos de ambas cámaras, el Congreso de los Diputados ejercía su función de fiscalización prácticamente de manera exclusiva a través de las sesiones plenarias, ya que era al pleno al que se llevaba la discusión de todos los asuntos, incluso de aquellos que pasaban por las secciones en que se dividía la Cámara, y las comisiones especiales, creadas *ad hoc* para dictaminar los proyectos legislativos presentados por el Gobierno.<sup>22</sup>

Fue en 1918 cuando, «con el fin de vitalizar la actividad parlamentaria y hacer del Parlamento el centro de la vida política española»<sup>23</sup>, se llevaron a cabo las citadas reformas, que presentarían dos principales líneas de acción: agilizar la actividad parlamentaria, facilitando la tramitación de las propuestas legislativas, y dotarla de mayor eficacia, mediante la creación de comisiones permanentes, coincidentes con las áreas ministeriales, que «permitiría que formaran parte de ellas los diputados más preparados en cada una de las materias, los debates se harían con

---

<sup>20</sup> Que «ascendían a un grado más en la escala de la fiscalización parlamentaria, pues implicaban la toma de postura de toda la Cámara mediante una votación que podía desautorizar al Gobierno».

<sup>21</sup> Miguel MARTORELL LINARES: «Gobierno y Parlamento...», p. 227-230.

<sup>22</sup> María Victoria FERNÁNDEZ MERA: «La evolución de las comisiones parlamentarias: la creación de las comisiones permanentes legislativas», en *Cuadernos de Derecho Público*, Nº 33, enero-abril 2008, pp. 89-119, pp. 105-106. Véase también: Beatriz VILA RAMOS: *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004; Joaquín TOMÁS VILLARRIOLLA: «La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en 1918», *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, Nº 21, 1973, pp. 11-59; y María Coro CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE: *Historia de los reglamentos parlamentarios en España: 1810-1936*, tesis doctoral, UCM, 1985, 2 vols.

<sup>23</sup> María Victoria FERNÁNDEZ MERA: «La evolución...», p. 91.

mayor fundamento y los dictámenes responderían a un conocimiento profundo».<sup>24</sup> Se crearon, en consecuencia, las comisiones de Presidencia del Consejo, Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra, Marina, Gobernación, Fomento e Instrucción pública y Bellas artes.<sup>25</sup>

Sin embargo, lejos de convertirse, a imagen de los que ocurría en otros países como Francia, en un instrumento central de la actividad parlamentaria y de la labor de control al Gobierno, las esperanzas puestas en estas comisiones no tardaron en desvanecerse. La falta de práctica, el poco interés y la escasa confianza de muchos diputados en su eficacia<sup>26</sup> así como la poca inclinación de los gobiernos a facilitar una labor de la que recelaban, temerosos de que se llevara demasiado lejos la intervención del Parlamento en las tareas del Ejecutivo<sup>27</sup> impidieron que las comisiones permanentes cumplieran la misión para la que habían sido creadas. Por lo demás, no todos los diputados vieron en las comisiones un eslabón en el camino para afianzar la autoridad del Parlamento y su protagonismo en la vida política. Para algunos, ese sistema de trabajo en *petit comité*, era precisamente contrario a los hábitos democráticos, en la medida en que alejaba los problemas del hemiciclo, aquel lugar en que todos podían escuchar las propuestas y, lo más importante, expresar su punto de vista, y de ese modo restringía aún más el derecho de la opinión pública de estar al tanto de lo que ocurría en su país, especialmente en aquellos asuntos de la política internacional.<sup>28</sup> La misma crítica se había escuchado también en los medios parlamentarios franceses —habida cuenta de que, como veremos, el sistema de comisiones se

---

<sup>24</sup> Mercedes CABRERA: «Vida parlamentaria...», p. 190. Antonio Maura, que presentó este proyecto como una de las principales medidas de su gobierno, afirmó ante el Congreso: «Venimos en primer término a procurar que nuestras deliberaciones sean fecundas, y para eso promoveremos una reforma reglamentaria, que salvará en toda su integridad la libertad de Tribuna y todas las prerrogativas de los parlamentarios; pero que hará expeditas, fáciles y fecundas las deliberaciones y redimirá los prestigios de las Cámaras del quebranto que resulta cuando los medios que el Reglamento da para llegar al fin de votar las leyes estorban que las leyes se voten y las necesidades públicas se satisfagan». Vid. DSC. CD, 22 de marzo de 1918, p. 17, citado en María Victoria FERNÁNDEZ MERA: «La evolución...», p. 111.

<sup>25</sup> Artículo 65 del *Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1923.

<sup>26</sup> No hay que perder de vista que, si bien no hubo demasiada oposición a su creación, ésta no fue el resultado de la demanda del Parlamento, sino «una concesión graciosa de iniciativa gubernamental». Vid. Mercedes CABRERA: «Vida parlamentaria...», p. 189 y María Victoria FERNÁNDEZ MERA: «La evolución...», p. 116.

<sup>27</sup> Ante la enmienda que planteó Pablo de Azcárate en 1922 y que perseguía no sólo la especialización de las comisiones, sino «atribuirles funciones de vigilancia de la actuación administrativa», al organizarlas no por ministerios, sino en función de los grandes servicios de la administración pública, se encontró con la oposición frontal de Maura: «bien estaba la labor de fiscalización parlamentaria, pero nunca hasta el extremo de confundir las atribuciones del Ejecutivo y el Legislativo». Vid. DSC. CD, 20 de abril de 1922, p. 820.

<sup>28</sup> Mucho antes de que este sistema se hubiera puesto en marcha, cuando aún no existían las comisiones permanentes, pero sí funcionaban las comisiones *ad hoc*, y se procedía a tratar estas cuestiones en reuniones con los líderes de los grupos políticos, podemos comprobar cómo estas modalidades de trabajo despertaban el recelo de algunos diputados, como es el caso de Burell: «El Parlamento va funcionando por Comisiones, el Parlamento va funcionando sin luz y sin taquígrafos, generalmente en el salón de los Ministros o en el despacho de la Presidencia del Congreso [...] parece, Sres. Diputados, que el Parlamento, la opinión, la masa, no tienen por qué enterarse, ni por qué mezclarse en materia tal como la cuestión de Marruecos.» Vid. DSC. CD, 24 de noviembre de 1906, N° 141, pp. 4199-4200.



había implantado en Francia algunos años atrás—, tal y como recogía Joseph Barthélemy en su *Essai sur le travail parlementaire* de 1934, manifestando que las censuras se habían centrado en que «la Chambre a été dépouillée de ses prérogatives au profit des commissions ; que le contrôle dans l'ombre des bureaux a remplacé le contrôle au grand jour de la séance publique», etc.<sup>29</sup>

En lo que se refiere específicamente a la Comisión de Estado, que, a la luz de la documentación, debió de ser de las menos fructíferas,<sup>30</sup> comprobamos que a la altura de 1922 aún no había establecido un mecanismo regular de funcionamiento, sobre la base de un continuo contacto con el ministro de Estado, como sí ocurría en el caso de la Commission des Affaires Étrangères de la Chambre des Députés, como tendremos ocasión de comprobar. La Comisión mostró a mediados de aquel año al ministro de Estado su deseo de que éste acudiera regularmente a sus reuniones «para ilustrar a sus Vocales sobre los proyectos de ley y asuntos de carácter internacional que a la misma se sometían para su estudio» y, de manera concreta, le pedía que fuera a informarles, antes de finalizar el periodo legislativo en curso, sobre la Conferencia de Génova y los propósitos de España ante la conferencia de La Haya, la acción en Marruecos —y de modo especial en Tánger— los tratados de comercio así como sobre la próxima Asamblea de la Sociedad de las Naciones.<sup>31</sup>

Sin embargo, el funcionamiento de la Comisión no mejoró y siguió sin coger un ritmo regular de trabajo,<sup>32</sup> ni se vieron satisfechos los objetivos de los diputados en lo que a su relación con el Gobierno se refiere. Es significativo que los miembros de la Comisión no tuvieran claro, un lustro después de su creación, cuál era el criterio del Gobierno sobre su funcionamiento ni de qué manera se delimitaría su trabajo o qué podrían esperar de él.<sup>33</sup> Igualmente significativo es que a esas alturas la Comisión no hubiera conseguido ser reconocida como el órgano a través del cual se vehicularan las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento en materia de índole internacional.<sup>34</sup> No la identificaban como tal los gobiernos, pero tampoco lo hacían los grupos

---

<sup>29</sup> Joseph BARTHÉLEMY: *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, 1934, p. 213.

<sup>30</sup> En comparación con la actividad que se señala para algunas de las otras comisiones en Mercedes CABRERA: «Vida parlamentaria...», p. 194.

<sup>31</sup> El marqués de Lema, presidente de la Comisión de Estado, a Joaquín Fernández Prida, ministro de Estado, 3 de julio de 1922, Archivo del Congreso de los Diputados (en adelante ACD), P-01-467-4-4.

<sup>32</sup> Las propuestas para mejorar los medios con que contaba la Comisión indican claramente su escaso rodaje. En 1923 la Comisión no tenía aún adscrito personal para su funcionamiento y se estaba planteando la necesidad de que la Biblioteca del Congreso de los Diputados colaborase con esta Comisión, para facilitarle un listado de aquellas obras que trataran cuestiones relacionadas con ella. Vid. Acta de la reunión de la Comisión Permanente de Estado del 20 de junio de 1923, ACD, P-01-559-2.

<sup>33</sup> *Ibidem*. Augusto Barcia, por ejemplo, concebía la Comisión como «un organismo asesor del Gobierno»: acta de la reunión de la Comisión Permanente de Estado del 3 de julio de 1923. ACD, P-01-559-2.

<sup>34</sup> El presidente de la Comisión se quejaba de que el Ejecutivo informara y consultara a «los Jefes de las minorías exclusivamente, haciendo caso omiso de los miembros de la Comisión Permanente de Estado». Vid. Acta de la reunión de la Comisión Permanente de Estado del 3 de julio de 1923. ACD, P-01-559-2.

parlamentarios, quienes no habían llegado a investir a sus representantes en dicha Comisión de «toda la autoridad y representación necesarias para llevar la voz en nombre de este [su jefe de grupo] en el seno de la Comisión».<sup>35</sup>

Por todo ello, al constituirse la nueva Comisión al inicio de la legislatura siguiente, sus miembros, presididos por el marqués de Buniel, uno de los más firmes defensores de la acción de este órgano, consideraban que aún quedaba por inaugurar «un funcionamiento normal y eficaz» de la misma, de manera que se propusieron «introducir un cambio radical en cuanto a la manera de funcionar [...] en sus relaciones con el Gobierno». La presencia habitual del ministro de Estado en el seno de esta comisión seguía reclamándose como una necesidad perentoria. Pero lo que reviste suma importancia para nuestro trabajo es que, invocando el «ejemplo de lo que sucede en todos los parlamentos extranjeros», la Comisión pretendía que se la dotase del «pleno conocimiento de los asuntos relacionados con la política exterior».<sup>36</sup>

No podemos desconocer que nos encontramos en los momentos postreros del parlamentarismo de la Restauración, a menos de dos meses de su liquidación, de modo que esta decidida actitud del Parlamento para que no le fuera vedado ningún asunto relacionado con la política exterior no podrá tener efectos reales en el porvenir. Sin embargo, hay que poner de manifiesto que esta actitud de los diputados no era una novedad. Si bien es cierto que el intento de implantar en España un control de la acción exterior del Gobierno mediante el sistema de comisiones, al estilo de otros países, no llegó a ser una realidad<sup>37</sup>, a lo largo de las dos décadas anteriores los diputados habían empleado los medios que tuvieron a su alcance para incorporar el ámbito internacional a su labor fiscalizadora. En este sentido, aparte de los grandes temas — Marruecos, la política americanista, la neutralidad durante la Gran Guerra...— o las cuestiones puntuales relativas a tratados de comercio, que fueron examinados en ese espacio de dos horas que diariamente se destinaban al control de la acción gubernamental, fueron las discusiones del presupuesto del Ministerio de Estado —dentro de los debates presupuestarios generales— las que resultaron ser el espacio privilegiado para someter a debate todas las cuestiones relativas a la

---

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> El marqués de Buniel al marqués de Alhucemas, presidente del Consejo de Ministros y a Santiago Alba, ministro de Estado, 21 de julio de 1923. ACD, P-01-471-42.

<sup>37</sup> Miguel Cuevas podrá decir así en 1925 que «en España las Comisiones permanentes, por exceso de debilidad, no han tenido ni importancia, ni significación alguna en la vida política»: Miguel CUEVAS Y CUEVAS: *Las Comisiones permanentes en los Parlamentos de Francia y España*, Madrid, Reus, 1925, p. 64.

política internacional y a la diplomacia, desde su organización hasta sus prácticas, pasando por la propia relación que debían tener las Cortes con ellas.<sup>38</sup>

Ya al principio de nuestro periodo dio señales el Parlamento español de querer adoptar la práctica seguida en otros países con respecto a la discusión de los presupuestos del Ministerio de Estado. Se criticó en 1904 que se presentase ese presupuesto en su rutinaria desnudez y no se acompañase de una exposición de la política internacional del país que justificara y explicara las partidas económicas ahí consignadas.<sup>39</sup> Como contraposición aparecía el sistema seguido en Francia, no solamente para el Departamento de Asuntos Exteriores, sino para todos los demás. Se ensalzaba así la figura del *rapporteur*, cuyo trabajo detenido y minucioso aseguraba un debate fructífero, llevado a cabo sobre bases sólidas, datos e informaciones concretas y que exigía tanto de la oposición como del Gobierno suficiente preparación y despliegue de sus aparatos argumentativos y racionales.<sup>40</sup> Si bien en los primeros años las cuestiones que provocaban debate se circunscribían prácticamente a las de Marruecos y América, y dentro de estas, las comerciales y de emigración, pronto se reivindicaron esas prácticas extranjeras para extender la discusión a «todas las cuestiones internacionales»<sup>41</sup> y poco a poco se fue instalando la reivindicación de que los debates presupuestarios sirvieran para marcar la orientación de la política internacional del país.<sup>42</sup>

El Congreso de los Diputados asumió plenamente esta práctica, hasta llegar a proclamar que el único sentido de la discusión del presupuesto del Ministerio de Estado era justamente el debate de la política exterior de la nación. De esta manera, cuando el ministro de Estado, el marqués de Lema, se extrañará años más tarde, en 1920, de los derroteros por los que llegaba a discurrir el debate del presupuesto de su Departamento, el diputado García Guijarro se verá obligado a recordarle que ni se trataba de una práctica novedosa en el Parlamento español, ni era una costumbre genuina suya, ya que en los parlamentos extranjeros «precisamente la política internacional se estudia cuando se pone a discusión el presupuesto del Ministerio de Negocios

---

<sup>38</sup> No hay que perder de vista la concepción que tenían algunos diputados sobre la prerrogativa de las Cortes en la aprobación de los Presupuestos, que la concebían como «la principal de la competencia de las Cortes, que es la que históricamente, tradicionalmente, ha dado a los procuradores de los pueblos la verdadera soberanía en el ejercicio del Poder político», en palabras del diputado republicano Luis Morote en 1905: *DSC. CD*, 12 de diciembre de 1905, p. 1208.

<sup>39</sup> Intervención de Julio Burell, *DSC. CD*, 12 de diciembre de 1904, p. 1796.

<sup>40</sup> Intervención de Luis Morote, *DSC. CD*, 12 de diciembre de 1905, p. 1208.

<sup>41</sup> Burell, *DSC*, 24 de noviembre de 1906, p. 4199, subrayando que en países como Francia y el Reino Unido era precisamente con ocasión de los debates presupuestarios cuando se sometía a deliberación el conjunto de la política internacional.

<sup>42</sup> Conde de San Luis (partido conservador), *DSC. CD*, 18 de octubre de 1910, p. 1184.

Extranjeros, por estimar que el presupuesto es el índice de la política que haya de seguir un Gobierno, y esa política es la que se discute».<sup>43</sup>

Hasta tal punto era relevante la discusión de los presupuestos que en alguna ocasión, fueron planteados en ella los debates de determinados temas espinosos que el Gobierno había rehuido y que, sin embargo, no podía impedir que fueran tratados en este escenario, dada la gran flexibilidad del Reglamento en este campo. Es lo que ocurrió, por ejemplo, en el debate de los presupuestos para 1919-1920 cuando Felipe Rodés, «con gran habilidad parlamentaria», planteó un amplísimo debate sobre la política española en Marruecos, que Augusto Barcia celebró en la medida en que cuando él mismo había intentado suscitar similar discusión meses atrás, había sido suspendida su interpelación.<sup>44</sup>

### *2. 1. 3. El lento e incierto camino hacia el control parlamentario de la política exterior. El secreto diplomático*

La política exterior estuvo prácticamente ausente de las deliberaciones del Congreso en la primera legislatura del reinado personal de Alfonso XIII. Tan sólo nos encontramos algunas referencias a determinados tratados de España con varios países. Ahora bien, lo sugestivo para nuestro estudio radica en los términos en que se plantearon estas cuestiones. El ambiente que se percibe presenta dos rasgos que entroncan con las prácticas diplomáticas tradicionales, definitorias de la diplomacia del siglo XIX: la política exterior de un Estado es materia reservada a su Gobierno; y para el correcto desarrollo de la misma se impone el secreto a todo lo que, relacionado con aquella, el Gobierno considere necesario, fundamentalmente en lo relativo a las negociaciones en marcha, a los tratados y convenios que los países contratantes deciden mantener en secreto, y en lo tocante a aquellos asuntos cuya publicidad estimase el Ejecutivo que podrían perjudicar a los intereses nacionales. Como consecuencia de esto, y aceptado generalmente el principio del secreto diplomático, el Gobierno no sólo aparecía como única institución con competencias en la materia<sup>45</sup>, sino que además era el administrador de la información relacionada con la política internacional.

«La política exterior ha manifestado, conceptual e históricamente, una contumaz resistencia a la penetración de la participación y el control democráticos», nos dice Antonio

---

<sup>43</sup> DSC. CD, 5 de marzo de 1920, p. 4784.

<sup>44</sup> DSC. CD, 21 de febrero de 1919, p. 5214.

<sup>45</sup> Lo que era presentado además como ventajoso en la medida en que, al tener el Ejecutivo las manos libres y no tener que consensuar sus decisiones con el Parlamento, no sufrirían estas cuestiones de política internacional los contratiempos y obstáculos que encontraban las otras que necesitaban pasar por los trámites parlamentarios. Vid. DSC. CD, 8 de febrero de 1904, N° 120, p. 3722.

Remiro Brotons. Y explica acto seguido, recurriendo a clásicos como Locke, Rousseau o Tocqueville, la justificación de tal resistencia:

«La acción exterior se identifica con la unidad y la celeridad, la constancia y la continuidad de los objetivos, la discreción —incluso la simulación— y el secreto, la pericia y especialización y hasta la madurez biológica [...]. El número, heterogeneidad e inestabilidad en la composición de las Cámaras legislativas, su limitada actividad, la publicidad de sus debates y la lentitud de su proceso decisorio eran obstáculos para su participación. De ahí que, en términos generales, las Constituciones del pasado siglo [el XIX] llegasen como sumo a prever la intervención de los Parlamentos en la conclusión de los tratados que afectasen a la vida y hacienda de los ciudadanos o a las leyes, y a condicionar en diverso grado la declaración de guerra».<sup>46</sup>

El Parlamento español, en consonancia con esta realidad, tuvo, en este periodo de finales del siglo XIX y primerísimos años del XX, escaso interés en las cuestiones internacionales, y mucho menos en la marcha de los asuntos diplomáticos, y estuvo persuadido de que habían de ser encomendados sin objeción al cuidado del poder ejecutivo; pero incluso cuando se sentía tentado a conocer algún detalle o alguna idea general, lo hacía sometiéndose al criterio discrecional del Gobierno, que es quien determinaba la parte que podía ser dada a conocer. La reserva y la prudencia dominaban así las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno en este campo.<sup>47</sup> El Gobierno, por su parte, no se sentía en la necesidad de informar al Parlamento del desarrollo habitual de estas materias,<sup>48</sup> sino que tan sólo llevaba ante él aquellos temas o

---

<sup>46</sup> Antonio REMIRO BROTONS: *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 13-15. Véase también Antonio MORALES MOYA: «Relaciones internacionales y función diplomática en la Historia contemporánea», en *Documentación Administrativa*, Nº 205, 1985, pp. 9-50, pp. 25-26. Gabriel Maura escribía en 1905 que a las cuestiones internacionales «no pueden aplicarse los procedimientos democráticos; no ya las muchedumbres, los mismos parlamentarios son ineptos para dirigir la política internacional.» Gabriel MAURA: *La cuestión de Marruecos desde el punto de vista español*, Madrid, 1905, p. 79, citado en José Luis NEILA HERNÁNDEZ: *Regeneracionismo y política exterior en el reinado de Alfonso XIII (1902-1931)*, Madrid, CEHRI, 2002, p. 46.

<sup>47</sup> Francisco Silvela, muy crítico con el Gobierno por haber accedido a prolongar el tratado de comercio con Portugal de 1893, que él consideraba gravemente perjudicial para la ganadería y la agricultura nacionales, cuando preguntó al ministro de Estado, el duque de Almodóvar del Río, sobre las negociaciones anunciadas para modificar dicho tratado sin denunciarlo, formuló su ruego en los siguientes términos: «si el Sr. Ministro de Estado hubiera iniciado estas negociaciones, y sin quebranto del secreto en las gestiones diplomáticas pudiera decirnos algunas palabras que significaran esperanza o aliento, yo se lo agradecería muchísimo». *DSC. CD*, 7 de noviembre de 1902, p. 1240. En la misma línea se había expresado meses atrás otro diputado, el marqués de Villasegura, al interpelar al ministro de Estado sobre un posible tratado de comercio con Argentina, muy atento a los intereses de su circunscripción: «Demasiado comprendo que todas las negociaciones diplomáticas se deben llevar siempre con bastante reserva y secreto, y no pretendo yo que se levante una parte del velo sobre esta a que me refiero; pero sí confío en que el Sr. Ministro de Estado mire con interés todo lo relativo a Canarias». *DSC. CD*, 12 de abril de 1902, p. 165.

<sup>48</sup> De ahí que a veces los diputados tuvieran conocimiento por la prensa —a menudo en forma de rumores— de determinadas gestiones o negociaciones, sobre las que posteriormente planteaban en el hemiciclo alguna pregunta. Es el caso del diputado Iranzo, quien en la primavera de 1902 se preocupaba por las relaciones comerciales con la otra orilla del Atlántico: «Hace ya tiempo, que según las noticias que de cuando en cuando aparecen en la prensa, están elaborándose convenios comerciales con la Argentina y con el Brasil. Yo pido al Sr. Ministro de Estado, que dentro de la reserva que este asunto exige, diga a la Cámara cuál es el estado de estas negociaciones». *DSC. CD*, 9 de abril de 1902, pp. 73-74.

problemas en que o bien sintiera la necesidad de su respaldo o bien se viera obligado a ello por mandato constitucional, como es el caso de la ratificación de tratados.

En el horizonte próximo este estado de cosas no presentó apenas variación, manteniéndose el clima de respeto al secreto diplomático y a la jurisdicción del Gobierno sobre las materias de política internacional. La timidez con que se plantearon las cuestiones sobre Marruecos, que era el asunto internacional de mayor presencia en la Cámara, nos ilustra muy bien en este sentido. En noviembre de 1903, el duque de Almodóvar del Río, aprovechando que en el Parlamento francés se estaba discutiendo sobre el futuro de Marruecos, quiso incitar que en la Cámara española también se discutiera sobre el tema, aunque fuera de manera simbólica. De ahí que dirigiera al ministro de Estado una pregunta tan genérica como puramente testimonial: «el Gobierno de S. M., presumo yo que siguiendo las tradiciones de los Gobiernos anteriores, ¿está dispuesto a adoptar todas las medidas necesarias para que los intereses políticos, mercantiles y económicos de España en el Imperio marroquí queden completamente a salvo?». Ante lo cual el ministro no necesitó ir más allá de asegurar que cualquier paso que se diera en Marruecos no se podría hacer sin contar con España.<sup>49</sup> Un mes más tarde, el diputado liberal Antonio Aura Boronat planteó la cuestión de una manera más amplia, haciendo alusión al acuerdo entre Reino Unido, Francia e Italia para garantizar la libertad del Mediterráneo y de los dominios que cada uno tenía en ese mar. En ese sentido quiso saber si el Gobierno había emprendido alguna negociación para asegurarse de que los intereses de España no se vieran desatendidos ni olvidados. El ministro no se salió de la línea habitual en estas cuestiones, limitándose a contestarle que «tratándose de un asunto de naturaleza tan delicada como este, el Ministro de Estado tiene que proceder con una gran reserva, y que sería imposible que en el momento actual pudiera manifestar nada que revelase el estado de cualquier negociación que se refiriese a un asunto como aquel». Preguntado por el mismo diputado sobre cuál era el concepto que tenía el gobierno acerca de los derechos del país en esa zona, Rodríguez San Pedro consideró que se trataba de un asunto aún más delicado, y que la reserva había de ser aún mayor. En ambos casos, los comentarios que hizo fueron de lo más genéricos, asegurando simplemente que el Gobierno cuidaba mucho de los intereses y derechos de España en África.<sup>50</sup>

La cuestión de Marruecos ganó mayor notoriedad en el otoño e invierno de 1904. En la primavera de aquel año, el diputado liberal Miguel Villanueva había renunciado a preguntar sobre las negociaciones con Francia relativas a Marruecos por «no atentar en lo más mínimo al secreto de las mismas» en un momento en que, conocido el tratado franco-británico y saliendo a la luz el proyecto de acuerdo franco-español de 1902, los diputados entendieron que España

---

<sup>49</sup> DSC. CD, 14 de noviembre de 1903, N° 81, pp. 2247-2249.

<sup>50</sup> DSC. CD, 22 de diciembre de 1903, N° 106, pp. 33418-9.

había sufrido un grave revés al no haberse llegado a su conclusión.<sup>51</sup> Sin embargo, el hecho de que la prensa francesa —de la que se hizo eco la española— informara a principios de octubre de la conclusión del convenio franco-español sobre el territorio marroquí<sup>52</sup>, hizo creer a Villanueva que ya no había impedimento para suscitar la cuestión en el Congreso. Sobre todo teniendo en cuenta que las informaciones de los periódicos franceses invitaban a pensar que las condiciones habían sido, cuando menos, desventajosas para España.<sup>53</sup> Así las cosas, y anunciada por Jean Jaurès una interpelación a Delcassé<sup>54</sup>, por la que *Le Temps* confiaba en que se ampliarían y concretarían aquellas informaciones, Villanueva consideró que «sería extraño que no hubiese en el Parlamento español quien ejercitara un derecho semejante al que en el Parlamento francés va a ejercitar también uno de sus Diputados», de manera que preguntó al Gobierno sobre el papel que le quedaba a España en Marruecos. Sin embargo, el Gobierno se escudó de nuevo en «toda clase de deberes de discreción y prudencia» para no hacer comentario alguno y para remitir a una

---

<sup>51</sup> Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII*, Madrid, RBA, 2005, p. 243-244. Al respecto de las responsabilidades de la no conclusión del proyecto de tratado de 1902, remitimos a Jean-Marc DELAUNAY: «Alfonso XIII, Francia y la guerra», en Carlos SANZ DÍAZ y Zorann PETROVICI: *La Gran Guerra en la España de Alfonso XIII*, Madrid, Sílex, 2019, (en prensa), que corrige la visión sostenida desde aquel momento y que culpaba al cambio de gobierno en Madrid, para afirmar que fueron los militares franceses los que consiguieron que Delcassé renunciase a rubricar el texto por otorgar este a España una amplia porción, que «habría cortado irremediamente el gran camino imperial francés de África del norte», lo que pondría de manifiesto que los franceses no toleraban «más que de manera mediocre la presencia española al sur del Estrecho, juzgada incongruente para un país despojado hacía poco de su imperio colonial mundial y considerado incapaz de volver a lanzarse en una nueva aventura colonizadora».

<sup>52</sup> El 3 de octubre se había firmado en París el acuerdo franco-español, «por el que se delimitaba la zona de influencia reservada a España en Marruecos, mucho más reducida que la prevista en el proyecto de 1902». Antonio NIÑO: «El rey embajador», en Javier MORENO LUZÓN: *Alfonso XIII. Un político en el trono*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 239-276, pp. 243-244.

<sup>53</sup> *El Imparcial* (8 de octubre de 1904) se apresuró a catalogar de «desastroso para España» el convenio, en los términos adelantados por *Le Temps* del mismo día. Éste se encargaba de subrayar que los dos puntos principales del acuerdo, según las noticias con que contaban, consistían en la adhesión de España al convenio franco-británico de abril de aquel año y en el mantenimiento de la integridad del Imperio marroquí, sin mediar reparto alguno. Esto último —se encargó de remarcar el cotidiano francés— suponía el reconocimiento por parte de España, como lo había sido antes por parte del Reino Unido, de «la position éminente que, désormais et de façon incontestée, la France occupe au Maroc», tomando España el compromiso de dejar sola a Francia ante el sultán.

<sup>54</sup> No tanto desde una posición de anticolonialismo, sino fundamentalmente movido por su preocupación por las negativas consecuencias que la cuestión marroquí podía acarrear para la paz europea y mundial. Esa preocupación había constituido el núcleo de su interés por el asunto marroquí, al que dedicó una parte sustancial de toda su actividad entre 1903 y 1913 y que sólo más tarde le llevó a unas posiciones netas de anticolonialismo. Por lo demás, a pesar de su actividad en ese sentido y de su posición en el Parlamento —era vicepresidente de la *Chambre des Députés* en 1904—, «il ne disposait pas de moyens d'information dans les milieux fermés de la diplomatie», de manera que «une bonne partie de ces manœuvres [diplomatiques de Delcassé] a dans un premier temps échappé à Jaurès». De hecho, la interpelación a la que nos referimos la hizo sobre la base de la información que era públicamente conocida. Vid. Rémi FABRE: *Jaurès et le Maroc. Un long combat pour la paix et le droit des peuples*, Fondation J. Jaurès, 2016, pp. 23 y ss., publicación electrónica, disponible en <https://jean-jaures.org/nos-productions/jeaures-et-le-maroc> [consultada el 30 de enero de 2018]. Sobre la posición de los socialistas franceses ante la empresa marroquí, remitimos a Abdelkrim MEJRI: *Les socialistes français et la question marocaine (1903-1912)*, París, L'Harmattan, 2004, que analiza las distintas posturas del partido y los debates internos que se produjeron.

discusión más amplia —de «lo que en esto se pueda y se deba discutir»— una vez que se publicase en la *Gaceta* la declaración oficial del acuerdo.<sup>55</sup>

Es interesante constatar la sorpresa con la que *El Imparcial* acogió la interpelación de Villanueva, toda vez que —recalca el periódico— el presidente del Consejo de Ministros ya «había conferenciado con los principales prohombres de las fuerzas monárquicas».<sup>56</sup> Como ya sabemos, los jefes del Gobierno solían informar a los líderes de las principales formaciones parlamentarias de los asuntos de mayor importancia, cuando necesitaban de su apoyo o, cuando menos, asentimiento, o para mantener una continuidad, asegurando con ello el respeto a las reglas del juego; y con esto entendía *El Imparcial* que era más que suficiente para las relaciones que debía mantener el Ejecutivo con el Legislativo en lo que a política internacional se refiere.

Sin embargo, esta forma de actuar empezaba a no ser suficiente para determinados sectores del Congreso de los Diputados. La promesa de Sánchez Guerra no se vio materializada, ya que a la publicación en la *Gaceta* de la declaración de ambos gobiernos<sup>57</sup> no le siguió el deseado debate. Así las cosas, desde las filas críticas con estas prácticas parlamentarias, el diputado liberal Julio Burell<sup>58</sup> insistió en diciembre, con ocasión de la discusión del presupuesto para 1905, en que se seguía sin ilustrar las cuentas que se traían a la aprobación del Parlamento, de manera que sobre la política internacional que el Gobierno proclamaba tener, «no sabemos más que su afirmación, no conocemos a dónde va, ni a qué puede comprometer a España en lo que se refiere a Marruecos, ni cuáles son nuestras relaciones con Francia y con Inglaterra.» Subrayaba el diputado que «sabemos únicamente que un día el Sr. Presidente del Consejo de Ministros reunió, como siempre, sin luz y sin taquígrafos, a los jefes de las minorías y les comunicó una especie de secreto, el secreto del Tratado con Francia». Ponía además de manifiesto lo que él entendía que eran modos de proceder contrapuestos a un lado y al otro de los Pirineos, ya que en el Parlamento francés se habría discutido esta cuestión, lo que habría permitido a los

---

<sup>55</sup> DSC. CD, 8 de octubre de 1904, N° 6, pp. 111-112.

<sup>56</sup> *El Imparcial*, 8 de octubre de 1904 (edición para el domingo 9).

<sup>57</sup> *Gaceta de Madrid* del 14 de octubre de 1904.

<sup>58</sup> Julio Burell y Cuéllar (Córdoba, 1859-Madrid, 1919) se desempeñó profesionalmente como periodista parlamentario antes de comprometerse activamente en política, integrándose en el Partido Liberal y militando en varias de sus corrientes, como la demócrata y la prietista. Elegido en varias ocasiones diputado «defendió los principios democratizadores», que intentó implementar en su gestión en los puestos de responsabilidad que ocupó posteriormente, alcanzando la cartera ministerial de Instrucción Pública (1910-1911, 1915 a 1917 y brevemente en 1918) y el de Gobernación entre abril y junio de 1917. De esta manera, abrió la enseñanza universitaria a la mujer (1910), creando una cátedra para la Condesa de Pardo Bazán en la Universidad Central, implantó la Escuela del Hogar para formar a las trabajadoras manuales y modernizó la docencia. Vid. Francisco Miguel ESPINO JIMÉNEZ: «Julio Burell y Cuéllar», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).



periódicos dar cuenta de los debates, consiguiendo con ello «una publicidad extraordinaria».<sup>59</sup> Hemos de señalar, sin embargo, que el Parlamento francés no conocía tampoco los términos de aquel convenio, como se había remarcado en noviembre, con ocasión del debate sobre el presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores.<sup>60</sup>

Ahora bien, la actitud de Burell no estaba ni mucho menos extendida entre Sus Señorías. En el hemiciclo nos encontramos desde un Moret al que le parecía que la cuestión estaba «suficientemente clara con lo que se ha discutido en los Parlamentos extranjeros y con los documentos que se han expuesto», dado que «es una de esas cuestiones que han de quedar a la acción de los Gobiernos» y que al Parlamento le corresponderá sencillamente sancionar «cualquiera cantidad, cualquier sacrificio que pida el Gobierno para llevar a cabo las consecuencias del Tratado con Francia»<sup>61</sup>, hasta un Gabriel Maura que simplemente se fiaba de lo que dijeran los entendidos, según los cuales España habría conseguido que sus derechos fueran reconocidos: «no sabemos en qué términos, ni nos importa».<sup>62</sup>

El hecho de que Burell se congratulase de que sus afirmaciones hubieran provocado la reacción de Segismundo Moret, del ministro de Estado, así como de uno de los miembros de la Comisión de Presupuestos, alcanzando ya una presencia y una atención, por mínima que fuera, del Parlamento<sup>63</sup>, nos informa del estadio en que nos encontramos, y que podríamos denominar momento embrionario del proceso de atención y posterior control de la política exterior por parte del Parlamento español. Porque en efecto, aquellas reacciones no fueron más allá de las indicadas afirmaciones de suficiencia de Moret, de las correcciones de Jorro sobre la actitud del Gobierno y la Cámara franceses, o de la intervención de Rodríguez San Pedro para asegurar que se traería al Parlamento la cuestión cuando fuera necesario aprobar cualquier recurso, y para comentar las declaraciones de Delcassé en el Parlamento francés, todo ello con el objetivo de

---

<sup>59</sup> DSC. CD, 12 de diciembre de 1904, N° 54, p. 1796. Meses atrás, el diputado reformista José Zulueta y Gomis ya había puesto sobre la mesa dos modos opuestos de entender la diplomacia, que él identificaba con las costumbres del Viejo Mundo frente a las que regían en el Nuevo. Tras un viaje de carácter económico por Argentina y Uruguay, y en medio de la discusión que provocó en el Congreso para exponer sus conclusiones y plantear una serie de propuestas, que veremos en otro apartado, se refirió a las negociaciones entabladas con Argentina para llegar a un tratado de comercio, haciendo constar que, a diferencia de lo que ocurriría si preguntase al Ministro de Estado sobre los términos propuestos por el Gobierno español, en cuyo caso se encontraría con la invocación del secreto, «el Gobierno de la República Argentina ha repartido a los Diputados de aquel país la proposición que ha hecho el Gobierno español, de modo que nosotros en la República Argentina nos hemos podido enterar perfectamente de lo que aquí no podemos saber como Diputados de la Nación». Vid. DSC. CD, 5 de febrero de 1904, N° 118, p. 3668.

<sup>60</sup> «Vous savez, messieurs, que cette question du Maroc a donné lieu à des négociations très longues et très délicates, tellement délicates que M. le ministre des affaires étrangères n'a pas cru devoir nous les communiquer.» *Journal officiel de la République Française. Débats parlementaires. Chambre des Députés* (en adelante, JO. Chambre), 26 de noviembre de 1904, p. 2663.

<sup>61</sup> DSC. CD, 12 de diciembre de 1904, N° 54, pp. 1800-1801.

<sup>62</sup> DSC. CD, 13 de diciembre de 1904, N° 55, p. 1852.

<sup>63</sup> DSC. CD, 12 de diciembre de 1904, N° 54, p. 1803.

tranquilizar al Congreso acerca de los intereses españoles y de la acción pacífica y civilizadora de España en Marruecos; pero lo importante para Burell era que se había empezado a hablar, aunque no se hicieran grandes revelaciones, de la política de España en Marruecos.

En paralelo a estos primeros pasos en el largo camino hacia un control parlamentario efectivo de la política exterior, fue aflorando igualmente la función de la Cámara como inspiradora o creadora de opinión para dar apoyo a las iniciativas gubernamentales. En alguna ocasión fue el propio ministro de Estado el que acudió a la Cámara en busca de esta colaboración. Ocurrió así en 1902 cuando se habló de las posibles negociaciones con países sudamericanos para la conclusión de tratados comerciales. Asegurando que el principal obstáculo para el avance en la negociación con Brasil era la negativa de su compañero de Gabinete, el ministro de Hacienda, a ofrecerle una rebaja en la tarifa aduanera para el café que se importaba en España, pidió a los diputados que hicieran «la atmósfera necesaria» que lograra variar la postura de aquel, «porque de la atmósfera y de la opinión nace muchas veces la necesidad en que se encuentran los Gobiernos para que se faciliten los medios y podamos realizar un arreglo comercial que yo entiendo necesario, imperioso, tanto con la República brasileña, como con otras de Centro América».<sup>64</sup> En otras ocasiones salió del Parlamento la voz que lo reclamaba. Villanueva, con ocasión de los comentarios que se hicieron en diciembre de 1904 sobre Marruecos, reclamó que se inspirara al país un ideal, como paso imprescindible para la consolidación de una política exterior eficaz.<sup>65</sup>

Incluso cuando el secreto o la prudencia impidieron la discusión de estas cuestiones, y ante la escasa información que el Gobierno podía ofrecer a los diputados mientras las negociaciones no estuvieran terminadas, aquellos encontraban una mínima vía de intervención mediante la exposición de sus posturas —las más de las veces con la precariedad que da la desinformación o el conocimiento a través de rumores—, casi siempre partiendo de diversas hipótesis de los términos en que podían desarrollarse aquellas negociaciones, con la intención de que el Gobierno pudiera encontrar un elemento de inspiración parlamentaria, en caso de que lo precisara o le pareciera atendible. Fue el caso de la intervención, en diciembre de 1906, de José Zulueta con motivo de las negociaciones que se estaban llevando a cabo con Alemania para la conclusión de un tratado comercial.<sup>66</sup> Toda vez que el ministro de Estado se encontraba en la imposibilidad de ofrecer información concreta, estando las negociaciones en marcha, toda la

---

<sup>64</sup> DSC. CD, 9 de abril de 1902, N° 6, p. 75.

<sup>65</sup> DSC. CD, 13 de diciembre de 1904, N° 55, p. 1856.

<sup>66</sup> Cuyos rumores habían despertado la alarma del gobierno de París y lo decidieron a emprender negociaciones con Madrid para modificar el *modus vivendi* de 1893 que regía las condiciones aduaneras del comercio entre ambos países: Jean-Marc DELAUNAY: *Méfiance cordiale. Les relations franco-espagnoles de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à la Première Guerre mondiale*, vol. 3, *Les relations économiques*, París, L'Harmattan, 2010, pp. 644 y ss.

exposición del diputado se llevó a cabo sobre la base de supuestos. Y fue exponiendo los diferentes supuestos por los que podrían discurrir las negociaciones como Zulueta planteó sus puntos de vista y sus recomendaciones para cada caso. Lo hizo para advertir al Gobierno de la actitud que se encontraría en algunos diputados al someter a la discusión de la Cámara dicho tratado, y para dotarlo del respaldo necesario en las exigencias que habría de plantear en las negociaciones. El ministro recogió y asumió estas indicaciones y accedió además a ofrecer algunas explicaciones que, sin traicionar el deber de secreto, constituyeron para Zulueta «todo aquello que era interesante», quedando satisfechos sus objetivos.<sup>67</sup>

Conforme vamos avanzando en el tiempo, observamos que el ambiente en la Cámara baja fue variando también. Aumentaba el número de diputados que se mostraban contrarios al secreto diplomático y se elevaba la intensidad y frecuencia de sus críticas. Marruecos se fue confirmando como el principal asunto de política internacional que despertaba el interés en el palacio de la Carrera de San Jerónimo. La Conferencia de Algeciras, su preparación, celebración y consecuencias<sup>68</sup>, que coincidieron con los gobiernos liberales que se sucedieron de 1905 a 1907, propiciaron que la cuestión marroquí siguiera ocupando la atención del Congreso. En ese escenario, frente a una posición exquisitamente respetuosa con las prácticas al uso, como la que mostró García Alix<sup>69</sup>, se levantó la voz del liberal Leopoldo Romeo y Sanz para oponerse al criterio del ministro de Estado, que era de su mismo partido,<sup>70</sup> con respecto al silencio que se habría de guardar ante las negociaciones emprendidas sobre Marruecos. Trató de poner de manifiesto lo que consideró una actitud anómala en España, ya que en otros países se habrían dejado de observar estrictamente aquellas normas tradicionales y, por el contrario, se habría discutido abiertamente la cuestión en los Parlamentos, y los Gobiernos, por su parte, no habrían «tenido inconveniente alguno en exponer sus puntos de vista acerca de la cuestión, haciendo públicas lo que podríamos llamar algunas conversaciones diplomáticas».<sup>71</sup> Julio Burell insistirá en

---

<sup>67</sup> DSC. CD, 20 de diciembre de 1906, N° 159, pp. 4780-4782.

<sup>68</sup> VV. AA.: *La Conferencia internacional de Algeciras de 1906. Cien años después*. Actas del congreso internacional, Algeciras, Fundación Municipal de Cultura José Luis Cano, 2008.

<sup>69</sup> Quien aun reconociendo que en otros parlamentos no se tributaba el debido respeto a los «deberes de prudencia», consideró que los parlamentarios españoles debían imponerse y acatar aquellos deberes, «sobre todo siendo el país designado para tener esas conferencias», y se refirió en términos de curiosidad a la actitud de quienes hacían preguntas que pudieran acarrear determinadas dificultades. DSC, 11 de diciembre de 1905, N° 45, p. 1159. Antonio García Alix (Murcia, 1852-Madrid, 1911), ingresó en el Partido Conservador de Cánovas proveniente de unas posiciones de centro liberal y tras haberse mantenido durante varios años como diputado independiente. Ocuparía los cargos de Gobernador del Banco de España, ministro de Gobernación y de Hacienda, entre otros. Vid. Jorge BUIREU GUARRO: «Antonio García Alix», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

<sup>70</sup> En una clara muestra de la variedad de opciones existentes dentro de una misma agrupación parlamentaria, como hemos indicado.

<sup>71</sup> DSC. CD, 11 de diciembre de 1905, N° 45, p. 1162.

este punto un año más tarde, en un nuevo gobierno de Moret<sup>72</sup>, acaso con mayor claridad en el enunciado de su crítica a una actitud del Gobierno que encontraba ridícula a aquellas alturas y en comparación con el entorno europeo:

«¿Cree S. S., el Sr. Ministro de Estado, que no hay Parlamentos en Europa con bastante resonancia para hacerla conocer [la cuestión marroquí] al mundo entero? ¿Es que no hay periódicos en Europa donde se hayan registrado esas mutaciones y esos cambios en el orden diplomático? ¿Qué misterio tan infantil el nuestro este con que entendemos que cuestiones tan graves, asuntos tan extraordinarios, en parte alguna tratados a espaldas de la opinión, acaso pueden, sin embargo, en España acometerse, contando con la indiferencia pública o con la complicidad de un pesimismo verdaderamente desconsolador y deprimente! [...] ¿Es que cuando un Gobierno, sin el concurso del Parlamento, sin el concurso de la opinión, por su propia iniciativa y responsabilidad, o, a lo sumo, con la colaboración prestigiosa, pero personal, de los jefes de partido o grupo, llega a realizar una inteligencia o una alianza con otra Potencia, se siente asistido con la misma fuerza que directamente pudieran depararle la confianza y el asentimiento expresos de la opinión de su país? Para eso se necesita la deliberación, para eso se necesita el voto.»<sup>73</sup>

Burell dejó ahí planteado lo que formará parte básica de los argumentos de muchos de los diputados que se pronunciarían a favor de una mayor intervención del Parlamento en los asuntos internacionales. Como ya había adelantado tímidamente Villanueva dos años atrás, una política exterior eficaz necesita llevar detrás la fuerza de la nación, para lo cual es preciso crear opinión pública y orientarla ilustrándola con los intereses nacionales. El Parlamento, por su condición, al menos teórica, de representación de la pluralidad de la nación, se mostraba como el medio idóneo para esa doble labor: tanto para crear opinión pública, como para condensar y significar el respaldo del país a la política exterior del Gobierno. Es por ello que se hacían precisos tanto la deliberación abierta como el control a la labor del Gobierno.

Este argumento se iba a reforzar con la consideración de que las cuestiones de política exterior empezaban a suscitar una cierta preocupación en la sociedad. Personalidad tan destacada del Partido Conservador como el marqués de Lema, que llegaría a ser ministro de Estado en tres ocasiones entre 1913 y 1921, y que siendo diputado ininterrumpidamente desde 1891 destacó por sus intervenciones en los debates relacionados con la política exterior, puso sobre la mesa estas preocupaciones ya a finales de 1906. La situación de España en el plano internacional estaba cambiando significativamente, recuperando una cierta presencia en el tablero de juego, por delimitada que esta fuera. Tras el tratado con Francia de octubre de 1904, la Conferencia de Algeciras venía a concretar las acciones a través de las cuales ambos países llevarían a cabo su

---

<sup>72</sup> Vemos aquí cómo dos diputados —Romeo y Burell— adscritos al Partido Liberal no dudaron en enfrentarse abiertamente al criterio de sus respectivos ministros de Estado.

<sup>73</sup> DSC. CD, 24 de noviembre de 1906, Nº 141, pp. 4200-4201.

labor de protectorado en el Imperio marroquí; y los acuerdos de Cartagena<sup>74</sup>, que buscaban limitar al máximo la presencia alemana en el Mediterráneo, reforzaban la relación entre España, Francia y el Reino Unido y concedían a España otro punto más de protagonismo en el control de esta zona geoestratégica.<sup>75</sup> La opinión pública se mostró generalmente favorable a esta nueva realidad: «el verdadero *hombre medio* deseaba ver concretado un proceso de recuperación de la imagen de su país ante el mundo, tras el grave deterioro provocado en ella por el Desastre».<sup>76</sup>

Sin embargo, la implementación de los acuerdos en los que España estaba implicada no tuvo un comienzo sencillo. En efecto, la excesiva prolongación de las negociaciones con las autoridades del Majzén para conseguir la ratificación del Acta de Algeciras dificultó la organización de la policía indígena, acusándose la situación de anarquía, en medio de la cual se produciría incluso la muerte de un súbdito francés; una situación que se agravaría cuando las autoridades francesas decidieron comenzar por su cuenta las obras de infraestructura. Para intentar controlar la situación, París y Madrid tomaron una serie de medidas en 1906, que consistían en que cada país apostaría frente a Tánger al menos un buque de guerra, que en caso de grave conflicto facilitarían el desembarco de 400 hombres cada uno, quedando en reserva, acuartelados en Cádiz y Orán, 1.000 soldados por cada parte.<sup>77</sup>

Todo ello despertó los temores en la opinión pública, porque si esa salida del aislacionismo era contemplada positivamente, fue a condición de que «no implicase una peligrosa aventura militar o una nueva guerra colonial.»<sup>78</sup> Unas preocupaciones de las que, como hemos indicado antes, se hizo eco el marqués de Lema. Ahora bien, lo que pretendía destacar el diputado conservador en su intervención parlamentaria era el hecho de que las maniobras de España en la zona parecían derivarse de compromisos que el Parlamento y, por lo tanto, la Nación desconocían, ya que ni el tratado de 1904 ni los acuerdos de Algeciras parecían «imponer a España ningún género de obligaciones que podría preocupar y alarmar a la opinión.»<sup>79</sup> Y precisamente ahí radicaba la trascendencia de la cuestión, y para nuestro trabajo la importancia de esta observación de Lema y de su amplio desarrollo y argumentación, porque trasladaba al Parlamento la inquietud del país, «temeroso siempre de aquellos peligros que pudieran venirle

---

<sup>74</sup> Mantenidos también secretos durante varios meses.

<sup>75</sup> Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII...*, pp. 244-252.

<sup>76</sup> *Ibidem*, p. 252.

<sup>77</sup> *Ibidem*, pp. 252-254. Sobre la preparación de estos 1.000 soldados, el ministro de Estado volvió a ser preguntado, un mes después, por Soriano, manifestando el diputado precisamente su miedo a que esa presencia pudiera desencadenar una guerra. Ante la respuesta del ministro, que le quiso tranquilizar, asegurándole que sólo serían movilizadas en caso de conflicto grave, situación que no se había dado aún, Soriano le reprochó que se hubiera «encerrado en el castillo laberíntico de la diplomacia y es imposible que sepamos lo que va a ocurrir en Marruecos». DSC. CD, 19 de diciembre de 1906, N° 158, pp. 4727-4729.

<sup>78</sup> Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII...*, p. 252.

<sup>79</sup> DSC. CD, 24 de noviembre de 1906, N° 141, pp. 4186-4187.

por iniciativas cuyo alcance desconocemos».<sup>80</sup> Si bien Lema se mantenía en el respeto a la reserva diplomática, unos momentos más tarde, el diputado republicano Luis Morote fue tajante en su exigencia: tomando como enseñanza la negativa gestión de la crisis cubana<sup>81</sup>, a la que responsabilizó del *Desastre* —«no se levantó [...] una voz [en el Parlamento] para pedir la independencia de Cuba antes que ir a la guerra con los Estados Unidos»—, no dudó en afirmar que

*«por eso ahora el país, justamente escarmentado, viendo que se puede llegar a otras catástrofes todavía, exige que se le diga la verdad, que se le digan hasta dónde llegan nuestros compromisos; porque no vale decir que el enviar barcos y hombres ahora a Marruecos no significa nada que tenga relación con lo tratado, que eso se hace únicamente para defender la vida de los españoles y que no se llegará más allá».*<sup>82</sup>

Dos reflexiones se abren paso. En primer lugar, que mucho antes del estallido de la Primera Guerra Mundial, en el Parlamento español se alzaron voces que reclamaron, en nombre de la sociedad, el conocimiento de aquellos negocios y compromisos del Estado con otros países que implicaran sacrificios para el pueblo. En segundo lugar, podemos afirmar que la evolución y cambios en las conductas y prácticas políticas de cada país vienen determinados a menudo por sus propias realidades nacionales; por lo tanto, no parece descabellado sugerir que, ante la empresa en la que se estaba embarcando España en el norte de África, el fresco recuerdo del *Desastre* tuviera un importante impacto en muchos sectores, provocando en ellos el sentimiento de necesidad de variar unas prácticas que eran computadas como negativas. La Semana Trágica de 1909 nos lo confirmaría pronto, al aparecer como «el súbito estallido del anticolonialismo sembrado tras el Desastre ultramarino, en una opinión generalizada especialmente entre masas populares aún no liberadas del detestable sistema de reclutamiento», en palabras de Seco Serrano.<sup>83</sup>

A partir de ahora estas cuestiones se plantearían en términos de exigencia y los diputados —o una parte de ellos— se mostrarían cada vez menos dóciles ante la disciplina que

---

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> A la que también se había referido el marqués de Lema.

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 4203 (la cursiva es nuestra). No obstante, estas preocupaciones parecían, al menos de momento, infundadas, dado que, ante los planes franceses de ocupación militar de los puertos marroquíes, para establecer el orden mientras se organizara la policía indígena, expuestos al gobierno español en agosto de 1907, Maura mostró su decidida actitud de atenerse estrictamente a lo establecido en Algeciras —sobre todo ante el fracaso de las negociaciones para que la presencia militar tuviera únicamente carácter de policía provisional, pero no de ocupación—, renunciando así a «implicarse en aventuras arriesgadas» y defendiendo la tesis del *statu quo*. Una actitud que Maura mantuvo frente a las acciones de Francia, hasta que la situación se volvió imposible de controlar y los acuerdos de 1906 resultaron inviables. Vid. Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII...*, pp. 255-258.

<sup>83</sup> Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII. El Estado y la política (1902-1931)*, vol. 1. *De los comienzos del reinado a los problemas de la posguerra, 1902-1922*, Madrid, Espasa Calpe, 1996, p. 143. Véase también André BACHOU: *Los españoles ante las campañas de Marruecos*, Madrid, Espasa-Calpe, 1988.

imponía la reserva o el secreto diplomáticos. Como veremos, a lo largo de los siguientes años fue apareciendo en el escenario del hemicycle la variedad de aristas de que se componía la cuestión del control parlamentario a la acción internacional del Estado: habiéndose suscitado en los años anteriores, como hemos visto, la necesidad de que el Parlamento se interesase por estas cuestiones y que se debatieran en su seno, se fue atacando el secreto o la reserva en los tres casos en que eran invocados (de menor a mayor intensidad de su valor: en todo asunto que implicara a otros países; en lo relativo a los tratados, convenios o acuerdos internacionales ya concluidos, incluidos los secretos; y en la propia marcha de las negociaciones dirigidas a la conclusión de aquellos); se fue afirmando, como un paso más, la función de control y, finalmente, se vislumbró la intención de algunos sectores de que el Parlamento tuviera alguna capacidad de iniciativa en la política internacional.

No fue un camino expedito, ya que estos diputados se encontraron enfrente a amplios sectores que siguieron aferrados a las prácticas establecidas, aunque en estas posturas caben igualmente matices, toda vez que admiten un estado de transición en que aquellas prácticas fueron puestas en cuestión. No puede desligarse este proceso de la crisis que el régimen conoció en estos años, manifestada en el ámbito parlamentario tanto por las luchas entre los dos partidos dinásticos y entre las distintas facciones en que se desintegraron, como por las acciones de desgaste a que lo sometieron las minorías que se encontraban al margen del sistema del turno, de manera que la política exterior pasó también a ser un arma política en ese clima de enfrentamiento que hemos descrito en la caracterización de la actividad parlamentaria, a partir de 1907, especialmente entre 1913 y 1917.<sup>84</sup>

La legislatura anterior al estallido de la Gran Guerra, que se extendió desde 1911 hasta 1914, es un claro reflejo de esta realidad. Y de nuevo Marruecos fue el motivo fundamental en torno al cual se proyectaron las diferentes reacciones. La guerra de Melilla era reciente y en el tablero se encontraban la ocupación francesa de Fez y la acción española sobre Larache, Alcazarquivir y Arcila de 1911, así como la crisis de Agadir, que conducirían al tratado de octubre de 1912, por el que España adquirió libertad absoluta dentro de su zona, sustrayéndose de ella Tánger, al quedar internacionalizado.<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> Miguel Ángel MARTORELL LINARES: «La crisis parlamentaria de 1913-1917. La quiebra del sistema de relaciones parlamentarias de la Restauración», *Revista de Estudios Políticos*, N° 96, 1997, pp. 137-161.

<sup>85</sup> Para un análisis en profundidad de estos acontecimientos derivados de la instalación de los franceses y españoles en Marruecos, y de sus implicaciones diplomáticas, remitimos a Jean-Marc DELAUNAY: *Méfiance cordiale. Les relations franco-espagnoles de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à la Première Guerre mondiale*, vol. 2, *Les relations coloniales*, París, L'Harmattan, 2010, pp. 248-584.

En el debate presupuestario que se desarrolló en junio de 1912, Antonio de Castro y Casaléiz, que a su condición de diputado unía la de diplomático de carrera,<sup>86</sup> no admitió ninguna relajación de las costumbres en lo que tuviera que ver con el secreto durante las negociaciones, que consideraba «una necesidad, y al mismo tiempo, un deber». Más aún, contemplado como una norma fundamental del juego diplomático, ensalzó la lealtad con la que España la había observado, a diferencia «de nuestros interlocutores, puesto que la Prensa francesa ha estado publicando a menudo muchas noticias, bastante detalladas». Tampoco hizo concesiones en lo que se refiere a los tratados secretos, «que tanto se han impugnado recientemente aquí y en la Cámara francesa, suponiendo que los documentos diplomáticos deben ser todos públicos, lo que constituye políticamente un gran error», contemplándolos como una necesidad en la medida en que al darlos a la luz «se destruiría la virtualidad y la eficacia de sus acuerdos».

Sin embargo, aunque las negociaciones debieran llevarse en secreto y algunos de los tratados resultantes hubieran de ser también mantenidos ocultos a los ojos del público, esto no podía impedir que se diera a conocer el fondo de las cuestiones políticas, esto es, los objetivos de aquellas negociaciones y de aquellos tratados.<sup>87</sup> Se inscribía así en la línea de otros diputados que, como hemos visto anteriormente, sin entrar a discutir los términos exactos de las negociaciones, creían necesario crear un estado de opinión, discutir el asunto político en cuestión para que el Gobierno no pudiera desconocer en su actuación el pensamiento y las posiciones de los representantes de la nación.

En una posición intermedia se colocó Gumersindo de Azcárate, quien se mostró respetuoso con el secreto mantenido durante las negociaciones, pero vaticinaba el final de los tratados secretos, en la medida en que los consideraba un elemento de una época que estaba desapareciendo. Resultan altamente significativos los términos en que desarrolló su argumentación, al hablar claramente de un régimen nuevo —en 1912—, en el que no tenían ya cabida las prácticas que habían definido al anterior, y que se estaba forjando sus propios usos y costumbres, un proceso del que España no estaba quedando descolgada. Y de nuevo aparecía invocado el derecho de la sociedad a estar informada sobre los asuntos que la incumbían:

«En cuanto á los Tratados secretos, [...] hasta hoy, estaban admitidos; pero me parece que esta va a ser la última vez para los Gobiernos, porque he observado que así en Francia, como en Inglaterra y en España, se ha levantado una queja, una protesta contra los Tratados

---

<sup>86</sup> Antonio de Castro y Casaléiz (La Habana 1856-Viena 1918). Secretario de Embajada ante la Santa Sede en 1876, desempeñó labores consulares en París, Viena, Guatemala, Caracas y El Cairo entre 1885 y 1898. En 1899 fue nombrado director de la Sección Política —para Europa y África— en el Ministerio de Estado. En 1902 fue ascendido al rango de ministro plenipotenciario y designado subsecretario. Senador electo. Embajador en el Quirinal de marzo a octubre de 1905, fue enviado como embajador en Viena en marzo de 1914, donde permaneció hasta su muerte. Juan PANDO DESPIERTO: «Antonio de Castro y Casaléiz», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

<sup>87</sup> DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, pp. 3806-3807.



secretos, que es verdad que estaban muy de acuerdo con el régimen anterior, pero son completamente incompatibles con las bases fundamentales del nuevo régimen, en virtud del cual los pueblos tienen el derecho de enterarse de todo y de intervenir en su discusión, y un Tratado secreto queda completamente privado de esta garantía. De suerte que lo pasado creo que no se repetirá.»<sup>88</sup>

Por de pronto, el tratado hispano-francés de noviembre de 1912, a diferencia del de 1904, fue «immédiatement connu de toutes les chancelleries et de tous les lecteurs de journaux et de revues intéressés par la vie internationale et coloniale».<sup>89</sup>

Pero más allá había ido Soriano, con una enmienda a la totalidad, en que reclamaba un amplio derecho del Parlamento a intervenir en las cuestiones diplomáticas. Él también establecía una clara oposición entre dos épocas distintas, caracterizando la que le era coetánea por la superación de unas prácticas obsoletas. Por su elocuencia y por recoger los principales aspectos que reflejan el cambio en las prácticas políticas con respecto a la diplomacia, reproducimos ampliamente su intervención:

«[...] ese sistema de creer que las Cámaras deliberantes no tienen derecho a intervenir en cuestiones diplomáticas es cosa tan arrinconada ya, aparte del Parlamento español, que pertenece a la arqueología de la diplomacia, a aquella época en que la diplomacia era taumaturgia y misterio. Pero ya, Sr. Presidente del Consejo, por más que quiera S. S., *la diplomacia, las costumbres políticas han variado de tal manera con el telégrafo, el teléfono y la Prensa y la opinión internacional, que ya no reconoce fronteras*, que no es posible guardar secretos como en tiempos de los Médicis, que pudieron permanecer largos años en el interior de sus gabinetes. Hoy no es posible eso. En la Cámara francesa, Sr. Presidente del Consejo, se han discutido a toda hora asuntos de transcendencia internacional, sin que se moleste ni se ofenda nadie; en otras Cámaras, como la inglesa, también se han tratado cosas gravísimas, entendiéndose que si el Parlamento no sirviera en momentos determinados para dar su luz y su guía a transcendentales cuestiones, de las que depende quizá el porvenir de la Patria, sería el Parlamento poco menos que el gabinete de Carlos IV o de Fernando VII cuando la famosa huida a Bayona. Por eso, Sr. Presidente del Consejo, es hora de que hablemos y nos enteremos, porque siempre que se habla de Marruecos aquí desde hace algunos años a esta parte, lo mismo el Sr. Maura que el Sr. Canalejas, se levantan desde el banco azul y dicen: ¡Oh! Esos son secretos de Estado; no se puede hablar de Marruecos, porque las negociaciones son secretas.»<sup>90</sup>

Incluso el presidente del Consejo de Ministros, Canalejas, tuvo que admitir a la altura de 1912 que el recurso a los tratados secretos estaba siendo cuestionado, planteándose en el debate abierto incluso «la intervención previa, simultánea y posterior de los Parlamentos» en las negociaciones diplomáticas. Consideró el político liberal que era un problema que entraba en el

---

<sup>88</sup> *Ibidem*, pp. 3853-3854.

<sup>89</sup> Jean-Marc DELAUNAY: *Méfiance cordiale...* vol. 2, *Les relations coloniales...*, p. 575. Entre las páginas 577 y 586, el autor se hace eco de las posiciones mantenidas por los distintos grupos en los debates parlamentarios a que dio lugar el tratado, en ambos países, así como las reacciones públicas y privadas que aquel suscitó.

<sup>90</sup> DSC. CD, 8 de marzo de 1912, N° 103, p. 2808 (la cursiva es nuestra).

campo del Derecho parlamentario, y para cuya solución habría que preguntarse si los marcos constitucionales admitían que los gobiernos celebrasen tratados secretos y dentro de qué límites. Ante ese debate, que sólo enunció, Canalejas adoptó una postura intermedia. Si bien creía que debería renunciarse a limitar sistemáticamente la intervención parlamentaria<sup>91</sup>, entendía que en determinados casos, por prevención ante posibles eventualidades o complicaciones que pudieran surgir, fuera aconsejable para las partes mantener en secreto dichos tratados o sus términos, así como encauzar los debates parlamentarios de manera controlada y responsable:

«[...] así como las Cámaras dejando de intervenir en sazón oportuna y los Gobiernos rehuyendo la depuración de responsabilidades en momento debido faltan a sus obligaciones, así también la fiscalización parlamentaria inoportuna y el fácil asenso a esa fiscalización de parte de los Ministros implica una total ignorancia del ambiente en que se desenvuelven las relaciones internacionales en los tiempos que corren.»<sup>92</sup>

La experiencia de la acción diplomática venía a apoyar esta visión del líder liberal. Así, por ejemplo, tras la desastrosa guerra de Melilla, lamentaba el embajador español en París, Pérez Caballero, que la actitud vehemente de republicanos y socialistas, gritando en el Parlamento que impedirían que las tropas volvieran a África en caso de que la guerra surgiera de nuevo, mermaban la autoridad del gobierno en sus reclamaciones ante Francia para extender su poder en Marruecos, en la medida en que las autoridades galas aprovechaban aquellas manifestaciones para salir al paso, respondiendo que «la nación entera se opone a semejante expansión».<sup>93</sup>

En todo caso, Canalejas se encargó de recordar en el Congreso que no suponía España una excepción en este campo, como lo había pretendido Rodrigo Soriano. Atacó los argumentos del diputado republicano precisamente por los dos ejemplos que aquél había utilizado —los parlamentos francés e inglés— y acerca de los convenios sobre Marruecos: el tratado franco-británico de abril de 1904 se había mantenido secreto y sólo en 1911 se habría dado noticia del mismo a los hombres políticos galos, habiendo sido interrogado el Gobierno en todo aquel tiempo hasta en cinco ocasiones por «Diputados tan curiosos, tan decididos a intervenciones extemporáneas como el Sr. Soriano», encontrándose con que «los hombres más ilustres de la democracia republicana francesa [...] no consideraban conveniente, ni siquiera declarar la existencia de esos Convenios [...], mucho menos exponer a la consideración pública el detalle de

---

<sup>91</sup> «[...] cuando ella, sobre todo, repito, en España ha sido tan discreta»

<sup>92</sup> DSC. CD, 8 de marzo de 1912, Nº 103, p. 2809 y 15 de junio de 1912, Nº 139, pp. 3849-3850.

<sup>93</sup> Conversación de Pérez Caballero con Natalio Rivas en París, en octubre de 1910, recogida por este último en sus *Diarios*, citado en Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII*, Madrid, RBA, 2005, pp. 285-286.

esos documentos»<sup>94</sup>; por su parte, en el Reino Unido «los hombres más ilustres del partido liberal, del gran partido liberal inglés», cuando se les preguntó si había tratados confidenciales con Francia y España, respondieron que a su debido tiempo se daría cuenta de ello a la Cámara.<sup>95</sup>

La Primera Guerra Mundial añadiría a la cuestión marroquí que, como hemos podido comprobar, ha dominado hasta aquí el proceso de búsqueda por parte de los parlamentarios de un espacio en la política internacional, otro asunto trascendental para España, el de su neutralidad en el conflicto mundial. Desde las manifestaciones hechas en el Congreso por el presidente del Consejo de Ministros en noviembre de 1914, a petición de los republicanos y socialistas, reafirmando la neutralidad decretada, en torno a las cuales apretó filas la práctica totalidad del hemiciclo<sup>96</sup>, fue esta una cuestión que volvió a la Cámara baja en diversas ocasiones a lo largo de los años de guerra, como por ejemplo con motivo del amplio debate que suscitó Francesc Cambó<sup>97</sup> en diciembre de 1914, sobre las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento en lo relativo a los problemas económicos causados por la guerra, pidiendo una activación de las mismas para reaccionar ante la nueva realidad económica internacional.<sup>98</sup>

Ahora bien, los debates de los siguientes años se llevaron a cabo en un ambiente bastante distinto, en la medida en que el desarrollo de la Gran Guerra agudizaría la crisis del Régimen de

---

<sup>94</sup> Jean-Marc Delaunay recoge incluso la preocupación de las autoridades francesas, quienes temían que «la fébrilité espagnole», motivada por su «rentrée de plain-pied dans la grande politique européenne», que la había impulsado a multiplicar las iniciativas en suelo marroquí ya desde la primavera de 1906, fuera a desvelar de manera prematura lo sustancial de los acuerdos de 1904: Jean-Marc DELAUNAY: *Méfiance cordiale...*, vol. 2, *Les relations coloniales*, p. 248.

<sup>95</sup> DSC. CD, 8 de marzo de 1912, N° 103, p. 2809 y 15 de junio de 1912, N° 139, pp. 3854-3855.

<sup>96</sup> DSC. CD, 5 y 6 de noviembre de 1914, N° 77 y 78, pp. 2137-2140 y 2172, respectivamente.

<sup>97</sup> Francesc Cambó i Batlle (Verges, 1876-Buenos Aires, 1947) fue una personalidad poliédrica de la historia contemporánea española: fundador y líder de la Lliga Regionalista, el partido hegemónico del catalanismo político hasta la II República, abogado y emprendedor, hombre de gran cultura y profundas inquietudes por la historia y el arte, mecenas de numerosas empresas culturales y artísticas, fue dos veces ministro de Alfonso XIII, empujado por su concepción de un proyecto nacional en el que una Cataluña autónoma pudiera ser el motor de la modernización de España. Entre la abundante producción historiográfica que ha suscitado la figura de Cambó, debe hacerse mención especial a la obra de Jesús PABÓN Y SUÁREZ DE URBINA: *Cambó*, Barcelona, Alpha, 1999.

<sup>98</sup> El debate se extendió a tres sesiones (12, 14 y 15 de diciembre), ampliándose en varias ocasiones las dos horas reglamentarias dedicadas al control al Gobierno, y partió el diputado catalán de una observación muy clara y concreta: «hubo un presentimiento claro, lúcido de que esta guerra era una cosa distinta de todas las demás; y todos los Gobiernos se percataron de las repercusiones enormes que en el orden económico esa conflagración había de producir, de que la economía mundial se alteraba, de que todos los principios en que se basaba la vida moderna caracterizada por el intercambio de productos y la solidaridad de la vida económica internacional iban a quedar destruidos.» Vid. DSC. CD, 12 de diciembre de 1914, N° 107, p. 3263. Los debates, en los números 107 (pp. 3263-3275), 108 (pp. 3298-3306) y 109 (pp. 3334-3335). Sobre el impacto de la guerra en la economía española: José Luis GARCÍA DELGADO: *La modernización económica de la España de Alfonso XIII*, Barcelona, Espasa-Calpe, 2002; ÍD: «El ciclo industrial en España (1914-1939)», en *Estudios de Historia Social*, N° 24-25, 1983, pp. 7-24 y José Luis GARCÍA DELGADO, Santiago ROLDÁN y Juan MUÑOZ: *La formación de la sociedad capitalista en España (1914-1920)*, 2 vols., Madrid, 1973.

la Restauración<sup>99</sup> y conduciría a una radicalización de las posturas en medio de un clima de creciente enfrentamiento.<sup>100</sup> Los intentos de los gobiernos de mantener bajo control los ímpetus de los parlamentarios apenas darían resultado. En buena medida porque estos habían comprendido la potencialidad de la política exterior como arma a usar en el campo de batalla de la política nacional. Estaban siendo igualmente conscientes de que la guerra estaba acelerando vertiginosamente el proceso de señoreamiento de la ciudadanía sobre la política internacional. La vida parlamentaria española de aquellos años nos lo demuestra con claridad. En el ámbito discursivo resulta reveladora una intervención del diputado republicano Francesc Layret, terminada ya la guerra:

«[...] hoy la política internacional, más que política internacional, en todos los países es una cuestión de política interior. Antes, en cada Estado los ideales internacionales aunaban las voluntades de todo un pueblo: había discordias y querellas en cuanto a los problemas que hacían referencia a la política interior de cada pueblo; pero había unanimidad de pareceres y opiniones en las líneas generales de la política internacional de los respectivos Estados. Hoy ocurre todo lo contrario: en todos los Estados de Europa, la política internacional ha pasado a ser problema de política interior, y los hombres y los ciudadanos de cada país están divididos respecto a los problemas de política internacional de la misma manera y en la misma forma que están divididos en lo que hace referencia a los problemas de política interior. ¿Y por qué? *Porque se está efectuando en todo el mundo un cambio decisivo en la política internacional; porque la política internacional va dejando de ser obra de diplomáticos, para convertirse en obra de los pueblos*; porque esta guerra ha demostrado que las combinaciones diplomáticas, que se basaban únicamente en la voluntad de los gobernantes, no podían hacerse efectivas el día de la prueba cuando eran opuestas a la voluntad de los pueblos. [...] Hoy va terminando la política internacional como señora de la diplomacia, para convertirse en obra de los pueblos.»<sup>101</sup>

Pero no se quedarán estos planteamientos en ese espacio que podemos identificar como más cercano a la teoría. Se había llevado a su máxima expresión cuando en febrero de 1917 el presidente del Consejo de Ministros, el conde de Romanones, decidió cerrar las Cortes ante la amenaza de algunos diputados catalanes como Felipe Rodés y Marcelino Domingo de provocar

---

<sup>99</sup> «Los rápidos cambios económicos, sociales e ideológicos producidos por la Gran Guerra hicieron evidente que no se podía ocultar por más tiempo la falta de apoyo social y de atractivo popular que padecía el régimen en una época de movilización de masas en el conjunto del continente.» Maximiliano FUENTES CODERA: «La guerra en un país neutral. Los intelectuales españoles frente a Europa (1914-1918)», documento de trabajo 2014/2 del Seminario de Historia de la Fundación Ortega-Marañón, curso 2013-2014, p. 15.

<sup>100</sup> Para una visión actualizada del impacto de la guerra en los ámbitos intelectual y social españoles, que originó la construcción de nuevos discursos políticos, y para comprender el clima de beligerancia social en torno a aquellos, que la guerra propició en la sociedad española, resulta imprescindible la obra de Maximiliano FUENTES CODERA: *España en la Primera Guerra Mundial. Una movilización cultural*, Madrid, Akal, 2014. Véase también Francisco ROMERO SALVADÓ: *España 1914-1918. Entre la guerra y la revolución*, Barcelona, Crítica, 2002.

<sup>101</sup> DSC. CD, 5 de marzo de 1920, N° 81, pp. 4788-4789 (la cursiva es nuestra).

una discusión sobre la política internacional de España, su neutralidad y la cuestión marroquí.<sup>102</sup> Las ofensivas habían empezado ya en noviembre de 1916, cuando Rodés planteó de una manera solemne la necesidad de que se abriera un debate integral para definir cuál habría de ser la política internacional de España, a lo que se sumaron casi todos los representantes políticos. Maura llegó a decir incluso que «yo lo he discutido públicamente, espontáneamente, libérrimamente, y a mí me parece muy mal que el Parlamento exista y no lo haya discutido», lo que despertó el entusiasmo de los republicanos.<sup>103</sup> Romanones intentó ganar tiempo, comprometiéndose a autorizar aquel debate antes de que se fueran a cerrar las Cortes para las vacaciones navideñas. Hemos utilizado conscientemente el verbo *autorizar* porque tanto Romanones como Dato se emplearon en subrayar que era el Gobierno el que tenía la capacidad de elegir el momento en que se produjeran los debates, «porque es él el que tiene la responsabilidad», tanto más en lo que se refería a las cuestiones de relaciones exteriores, «porque yo creo que no hay responsabilidad más grande que la que pesa sobre el Gobierno cuando se trata de las relaciones exteriores», afirmaba el presidente del Consejo. En la concepción de ambos líderes turnistas, compartida por otros representantes, al Parlamento no le correspondería ninguna capacidad de iniciativa en política internacional, ni siquiera en el ámbito que le era propio, el de la deliberación.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> Maximiliano FUENTES CODERA: «La guerra en un país neutral...», p. 23. Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII...*, p. 380-381. A finales de 1916 y principios de 1917, la marcha de la guerra «estaba tomando un cariz especialmente peligroso para la neutralidad española», señala Seco, en alusión a la decisión de los Estados Unidos de romper relaciones diplomáticas con Alemania tras el anuncio de esta de emprender «una política de agresión indiscriminada», especialmente en el mar, y a la consiguiente presión que se ejerció desde los sectores aliadófilos para que España siguiera los pasos de la potencia norteamericana.

<sup>103</sup> DSC. CD, 7 de noviembre de 1916, N° 83, p. 2527.

<sup>104</sup> *Ibidem*, pp. 2529-2530. Eduardo Dato se mostró categórico: «El Parlamento puede discutirlo todo. ¿Debe discutir en estas circunstancias sobre política internacional española? Eso corresponde determinarlo al señor Presidente del Consejo de Ministros, y habremos de deferir siempre, sobre la oportunidad del debate, a las manifestaciones de S. S.; en lo cual creo que están conformes casi todos, por no decir todos, los representantes de las oposiciones. Yo lo único que puedo decir es que mientras tuve el honor de desempeñar inmerecidamente la Presidencia del Consejo de Ministros, el debate iniciado ahora por el Sr. Rodés, en ningún momento, en aquella época, en aquel periodo, se hubiese admitido».

De nada sirvieron, sin embargo, estos alegatos, ni tampoco las llamadas a la responsabilidad de Romanones<sup>105</sup> o del diputado integrista Manuel Senante.<sup>106</sup> Comprobada la nula intención del presidente del Consejo de admitir aquel debate, ni antes ni después de la interrupción navideña<sup>107</sup>, los diputados díscolos volvieron a la carga, provocando la ya referida reacción del jefe del Gobierno de cerrar el Parlamento.

La prensa, por su parte, también se había ido haciendo eco de estas nuevas prácticas hacia las que se encaminaba la diplomacia, al compás del desarrollo de la guerra y, sobre todo, tras la intervención de los Estados Unidos. En diciembre de 1917, *El Sol*, en un artículo titulado «El secreto diplomático en España» afirmaba que «la guerra va a acabar con los acuerdos secretos. No creemos, como los místicos del anarquismo ruso acaudillados por Trotsky y Lenine, que se pueda ni se deba siquiera llegar a la diplomacia pública en todo momento. Pero es evidente que ya no se podrá pactar a espaldas de los pueblos en cuestiones que afecten fundamentalmente a su vida, a su riqueza, su expansión y su engrandecimiento»<sup>108</sup>, aportando con ello un importante matiz en el alcance de estas innovaciones, que se confirmaría con el tiempo.

Sería dos años más tarde cuando Felipe Rodés pueda plantear «con toda amplitud» un debate sobre la política de España en Marruecos, teniendo de nuevo enfrente, en el banco azul, al conde de Romanones, con quien no había podido polemizar en 1917. La situación era bien distinta: la guerra terminada, se había desvanecido la presión que sentía España de cara al escenario internacional, y los asuntos marroquíes habían quedado ya definidos por medio de los distintos tratados y acuerdos cerrados. Parecía un momento adecuado para abrir un «debate de todo punto inaplazable porque constituía casi toda nuestra política exterior y porque en el Parlamento español, desde el año 1914, cuando ocupaba el banco azul un Gobierno del partido conservador, no ha sido debatida la política de España en Marruecos». Las repercusiones de la

---

<sup>105</sup> «Yo digo al Sr. Domingo, al Sr. Rodés, al Sr. Álvarez, a todos los que me invitan a este debate, que estoy ansioso de poder llegar a él, pero que cada día me encuentro con nuevas dificultades que me hacen pensar si puede irrogar o no graves perjuicios al interés nacional el que se dibuje en el seno del Parlamento español una opinión decidida sobre nuestra política internacional.» *Ibidem*, p. 2529.

<sup>106</sup> «[...] estimo que son muchos más los inconvenientes, como quiera que este debate puede tener tales derivaciones y entronques con esta importantísima cuestión [de la neutralidad], que lo harían eminentemente inoportuno y peligroso: tanto más, cuanto que o habría de ser completamente ineficaz en sus consecuencias, o habría de determinar ciertos rumbos, marcar determinadas preferencias y predilecciones en el orden internacional [...] que habrían de suscitarlos rozamientos con otras naciones y, por consiguiente, serias dificultades graves para el mantenimiento de la neutralidad.

Esto, dejando aparte la consideración de que yo creo que no son estos los momentos indicados para fijar la política internacional de España, para fijar nuestro camino, sino que para eso se debe esperar a la terminación de la guerra [...] porque seguramente ocurrirán cambios transcendentales en la organización de las naciones, en el mapa de Europa, y ellos son los que nos han de imponer determinado camino y nos han de trazar las normas de nuestras relaciones internacionales.» *Ibidem*.

<sup>107</sup> Marcelino Domingo se lo había recordado al mes siguiente, cuando las Cortes estaban a punto de cerrarse, confiando en que se produciría en enero. *DSC. CD*, 21 de diciembre de 1916, N° 122.

<sup>108</sup> *El Sol*, 15 de diciembre de 1917.

guerra en la zona marroquí y su influencia en la política exterior española y en el *statu quo* del Mediterráneo ofrecían la razones para justificar este debate.<sup>109</sup> Las discusiones del presupuesto general del Estado se presentaron, una vez más, como el escenario idóneo para plantearlo.

Advirtió el diputado regionalista que, a pesar de las manifestaciones que había hecho unos días antes el presidente del Consejo de Ministros en el sentido de la prudencia y la reserva debidas, y a pesar, por lo tanto, de lo que era de costumbre, iba a exponer sus puntos de vista con plena libertad, sin detenerse «ante esas consideraciones porque estimo que lo patriótico es hablar, y hablar bien claro, para que el país pueda definir su voluntad y hasta imponerla al Poder público.»<sup>110</sup> Todo el debate que propuso el diputado, en que criticó la labor hecha en Marruecos, tuvo como objetivo definir «la voluntad que España ha de expresar ante esa Conferencia [de la Paz], cuando se trate del estatuto del Mediterráneo y cuando se trate de Marruecos». En ese sentido, terminó su intervención haciendo un alegato en defensa de la discusión pública de las cuestiones de política internacional:

«Entre nosotros siempre la política internacional se ha llevado de una manera misteriosa, hasta tal punto que todos los hombres públicos se han quejado de la indiferencia, de la abstención, de la opinión pública en cuestiones de política exterior. Yo creo que la única manera de que esa opinión exista, de que se manifieste, es que discutamos, que tratemos de las cuestiones de política exterior, y si esto ha sido interesante en todo tiempo, lo es mucho más en los momentos actuales. [...] En esta Cámara están representados todos los sectores de la política española, desde la extrema derecha a la extrema izquierda; desde esta tribuna, como desde la Prensa, se forma la opinión colectiva. Que todos los hombres que tengan responsabilidad hablen. [...] Quiero recordar en este momento, y es preciso que todos las recordéis, especialmente el Gobierno, unas palabras del Presidente de la República norteamericana, cuyas inspiraciones quiere seguir S. S. En un discurso poco conocido en Europa [...] dijo Wilson que la guerra se hacía entre los pueblos y no entre los hombres de Estado; que la paz habría de hacerse también para los pueblos y que los hombres de Estado que no supieran recoger y seguir el pensamiento común, serían arrollados, serían destrozados.»<sup>111</sup>

El día anterior, el diputado republicano Manuel Marraco<sup>112</sup> le había preparado el camino, abriendo el debate presupuestario con un vehemente alegato en contra del secreto diplomático, añadiendo a la cuestión una variante nueva, la de la responsabilidad política. Entendía Marraco

---

<sup>109</sup> Como ha puesto de manifiesto Pablo La Porte, la guerra tuvo una influencia significativa en el Protectorado español, de la que se resentiría la labor de los últimos gobiernos de la Restauración: Pablo LA PORTE: «La espiral irresistible: la Gran Guerra y el Protectorado español en Marruecos», en *Hispania Nova*, Nº 15, 2017, pp. 500-526.

<sup>110</sup> DSC. CD, 19 de febrero de 1919, Nº 126, p. 5129.

<sup>111</sup> *Ibidem*, pp. 5137-5138.

<sup>112</sup> Manuel Marraco y Ramón (1870-1956) fue uno de los líderes del republicanismo aragonés. Sería elegido diputado por Zaragoza en 1918 y fundaría en 1920 el Partido Republicano de Aragón, que acabaría integrándose en el Congreso de la Democracia Republicana organizada por Alejandro Lerroux. Paloma GÓMEZ PASTOR: «Manuel Marraco y Ramón», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

que, cubiertas con el velo del secreto las acciones de quienes pertenecían a profesiones con un carácter personal, no podía el Parlamento exigirles las responsabilidades que correspondieran, siendo ésta «una de las funciones más principales» de aquél. Y de nuevo se evocaban los derechos de los pueblos de conocer los actos que les afectasen de manera grave y de ejercer control sobre ellos: de mantenerse esas prácticas, aquella incapacidad del Parlamento suponía «el escamoteo de la soberanía nacional en una de las cuestiones más trascendentales [...] [y que pueden] dar lugar a la ejecución de actos que llevan irreparablemente a estas naciones a sucesos tristes y a guerras que quizás se hubieran evitado si hubiesen comenzado por no mantener el secreto de las negociaciones diplomáticas».<sup>113</sup>

Sea como fuere, Romanones, aun evocando el distinto grado de libertad con que habla quien ostenta una responsabilidad gubernamental y quien, por el contrario, no siente ese peso, recogió el guante lanzado por Rodés e intervino en el debate suscitado por aquél «con el ánimo bien decidido a hacerlo con toda claridad para que no quede ningún secreto y, sobre todo, sin ampararme en esas apelaciones que suelen hacerse al interés nacional cuando no se quiere hablar claramente de un asunto».<sup>114</sup>

El afán de una parte de los diputados por tener un papel que desempeñar en la política internacional no dejó de crecer en los años inmediatamente posteriores a la guerra, llegándose incluso al punto de que Augusto Barcia reivindicara la autoridad del Parlamento para intervenir en Marruecos, mediante una comisión parlamentaria que emprendiese una investigación *in situ*, para esclarecer la situación en que se encontraba el Protectorado, que a sus ojos era de un profundo desorden en lo jurídico, económico y militar.<sup>115</sup>

Cambó, por su parte, hacía ver que más allá de que los representantes políticos manifestasen su criterio, había que ir a la creación de «un ambiente en la opinión pública alrededor de los problemas exteriores» en un momento en que España se disponía, según el líder de la Lliga, a tener una política exterior, que no había tenido en siglos, y lamentaba que un asunto de tanta gravedad «interese muchísimo menos que el debate sobre el acta de Getafe o sobre cualquier contienda personal o política».<sup>116</sup> Se multiplicaron así las llamadas a las fuerzas políticas para salir de su apatía, insistiendo sobre el alcance que habían tomado —y que tomarían aún en mayor grado— las cuestiones de política internacional.

---

<sup>113</sup> DSC. CD, 18 de febrero de 1919, N° 125, p. 5089.

<sup>114</sup> DSC. CD, 19 de febrero de 1919, N° 126, pp. 5140-5141.

<sup>115</sup> DSC. CD, 4 de marzo de 1920, N° 80, p. 4740-4741.

<sup>116</sup> DSC. CD, 25 de febrero de 1919, N° 129, pp. 5265 y 5270. García Guijarro insistirá sobre la misma cuestión un año más tarde, DSC. CD, 3 de marzo de 1920, N° 79, p. 4690.



El diputado reformista Augusto Barcia<sup>117</sup> se dirigió especialmente a los políticos progresistas, considerando que más que nadie, eran ellos quienes «no pueden permanecer mudos frente a los grandes problemas de política internacional, que van a ser todos ellos o la mayor parte problemas de política interior en cada nación y en cada país.»<sup>118</sup> Pidió con insistencia que se dotasen a los parlamentarios de los medios necesarios para que pudieran ejercer debidamente su trabajo. Lamentó igualmente el estado precario en que se encontraban los diputados españoles en comparación con los de otros países, esta vez en relación con el organismo internacional surgido de los Tratados de paz de París, la Sociedad de Naciones. El desconocimiento que denunció era mayúsculo: «Nosotros estamos unidos, no sé hasta qué punto, a la Liga de las Naciones, y yo no sé si el señor Marqués de Lema [...] tiene noticias acerca del particular, así como planes y proyectos, que, en el caso de que existan, tiene derecho a conocer el país.»<sup>119</sup>

Una precariedad y un desconocimiento que Barcia presentó como síntomas de que «nosotros, frente a todo lo que está pasando en el mundo, continuamos como nunca dentro del hermetismo más absoluto de la diplomacia secreta». No obstante, no pudo dejar de recoger los síntomas de cambio en estas prácticas: «Ahora empieza a descorrerse poco a poco el velo del misterio, y un día por una pregunta del Sr. Barber, al siguiente día por una intervención del Sr. García Guijarro [...] empiezan a darse explicaciones que antes no se quisieron o no se pudieron dar», vislumbrando así también para España un futuro en que la política internacional dejará de ser un asunto de camarilla para serlo del Parlamento.<sup>120</sup>

El debate que mantuvieron el marqués de Buniel y el presidente del Consejo de Ministros en abril de 1922<sup>121</sup>, es decir, prácticamente en el epílogo del parlamentarismo de la Restauración, nos ofrece una perfecta imagen final, a modo de elocuente recapitulación, al mismo tiempo que de coronación, del proceso que hemos ido desgranando en este apartado. Buniel se había levantado para denunciar la «manera viciosa que, en mi concepto, tienen de funcionar las Comisiones permanentes del Congreso; pero, generalizando el concepto, y quizá con mayor justeza, pudiera decir que se refiere al modo cómo el Gobierno de S. M. mantiene su obligada relación con el Parlamento español». Recordemos la relativamente reciente creación de las

---

<sup>117</sup> Augusto Barcia Trelles (Vegadeo, Asturias, 1881-Buenos Aires, 1961), doctor en Derecho, se especializó en cuestiones internacionales, comenzando su andadura política de la mano de Segismundo Moret. Pronto se vinculó a Melquíades Álvarez y desde 1918 hasta 1923 ocupó un escaño en el Congreso de los Diputados, aunque como independiente. Alcanzaría puestos de relevancia en la Administración de la II República, entre ellos, el de ministro de Estado y el de presidente del Consejo de Ministros. María José RAMOS ROVI: «Augusto Barcia Trelles», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

<sup>118</sup> DSC. CD, 4 de marzo de 1920, N° 80, p. 4744.

<sup>119</sup> *Ibidem*, p. 4741.

<sup>120</sup> DSC. CD, 5 de marzo de 1920, N° 81, pp. 4772-4773.

<sup>121</sup> DSC. CD, 20 de abril de 1922, N° 23, pp. 815-823.

comisiones permanentes, así como las dificultades con que habían empezado su andadura, poco socorridas por los gobiernos y sin hallar demasiado entusiasmo entre los diputados.

El parlamentario izquierdista apuntó alto, adoptando una actitud de máximos. No bastaba con que las comisiones permanentes ejercieran de órgano de estudio y preparación de los proyectos que se sometieran a su deliberación, labor importantísima dada la teórica especialización de sus miembros, el carácter representativo de su composición y reducido en su número. Era preciso convertirlas en el cauce por el que se implementase también en España «el aumento de la coparticipación que en todas partes del mundo va teniendo el Parlamento en el ejercicio de la función ejecutiva». No podía quedar España ajena a la corriente manifestada en otros países, singularmente reflejada en las constituciones de postguerra, por la que «de una manera explícita y terminante, se atribuyen al Parlamento funciones directas de intervención en el ejercicio del Poder ejecutivo», encomendándose así al Parlamento no sólo una fiscalización *a posteriori*, sino también *a priori*. En este sentido, las comisiones permanentes podrían hacer la función de intermediario entre el parlamento y el gobierno en aquellas cuestiones que necesitaran del concurso de la opinión pública, y de una manera concreta, de aquellas cuestiones que el gobierno considerase que necesitaban ser tratadas en secreto o con sigilo, no pudiendo ser discutidas, por ello, en sesión plenaria: «aunque se admitiera el criterio del secreto y del silencio en esas materias, ¿desde cuándo en los Parlamentos modernos son secretas esas cuestiones para las Comisiones permanentes? Ahora mismo, en la Cámara francesa, las Comisiones publican las actas de los Comités secretos celebrados durante la guerra» afirmaba el marqués de Buniel.<sup>122</sup>

Si hasta entonces se había invocado el concurso de la opinión pública para secundar la labor del gobierno y dotarla de mayor fuerza, en ese momento se la colocaba en el centro de la acción política como determinante de la misma:

«[...] la fuerza motriz, la fuerza impulsora en los regímenes modernos de toda acción política, no es, no puede ser otra que la opinión pública, que no es, por tanto, cosa externa o allegadiza a la que precede o sigue, se toma o deja, sino que constituye la propia esencia del régimen y sin cuya asistencia continuada y asidua el Gobierno es tan sólo un detentador del Poder y el Parlamento una ridícula parodia de legislador.»

Ese lugar central que habría pasado a ocupar la opinión pública se hacía extensivo, y de manera notoria, a la política internacional: «si [...] absolutamente en todos los problemas nacionales [...] es necesaria la asistencia de la opinión pública, como expresión de la voluntad nacional, en ninguno es más esencial esa asistencia que en los que se refieren a la política exterior de un país». De nuevo, los argumentos ofrecidos para tales afirmaciones fueron idénticos a los

---

<sup>122</sup> *Ibidem*, p. 819. En este mismo sentido se manifestará al año siguiente el marqués de Figueroa. Vid. DSC. CD, 13 de junio de 1923, N° 11, pp. 369-370.

que se han visto en otras naciones: en estos asuntos internacionales, «el sujeto que contrata, el que sufre inmediatamente [...] los daños, los perjuicios de los errores que puedan cometerse en la resolución de esos problemas, es la Nación», cuyos miembros perciben estas cuestiones como extrañas o lejanas, por no vivir en su intimidad, de manera que «cuando llegan los momentos en que tienen que hacer los sacrificios de sangre y de dinero, que muchas veces y de una manera irremediable exige la resolución de esos problemas», se encuentra el Estado con una nula opinión pública, en la que no puede arraigar ninguna propaganda, y con cuya fuerza no puede contar para la resolución del conflicto.

Pero si en la intervención del marqués de Buniel estaban condensados todos los argumentos y las posturas de los diputados que habían dado la batalla en las dos décadas anteriores, no lo estaban menos en la intervención de Sánchez Guerra los de quienes fueron oponiendo resistencia a esos cambios, tratando cuando menos de limitarlos, lo que ponía de manifiesto la oposición entre los principios democrático y elitista en el ámbito de las relaciones internacionales. Se situaba el presidente del Consejo en la posición diametralmente opuesta a Buniel en lo relativo al papel de la opinión pública. Ésta había de ser dirigida, encauzada, convencida, pero el Poder no debía dejarse regir por ella: «en ningún caso el gobernante está obligado a la servidumbre de permanecer aquí atento a los dictados de la opinión contra su propio convencimiento. Eso, no; la opinión pública dirigiendo, no: eso sería tanto como decir al navegante que tomara por piloto al viento». Los ejemplos extranjeros invocados no eran tampoco válidos para Sánchez Guerra. Dejaba claro que España no era Francia, que en cada país regía un régimen distinto y lo que era posible en uno, no lo era en el otro.

Con respecto a las comisiones, pretendía el presidente del Consejo mantener tasadas sus competencias, ciñéndose al espíritu en que fueron creadas y que no eran otras que: a) preparar, mediante el trabajo continuado con unas materias específicas, a los parlamentarios para que pudieran discutir con conocimiento de causa y sin improvisar los diversos temas; b) que el Gobierno se viera asistido de «un organismo que funcionara como ponencia del Parlamento» al traer a él su obra legislativa. Pero no cabía en absoluto «esa cooperación de un trozo del Parlamento en la obra del Gobierno, porque ya dije al principio que no cabía siquiera la cooperación anticipada, previa, del Parlamento entero, que suprimiría la responsabilidad del Gobierno mismo».

La lectura de este debate en una perspectiva temporal más extensa nos permite apreciar aún mejor el carácter rompedor de las pretensiones de Buniel con respecto a la intervención del Parlamento en el proceso de diseño de la política exterior —que veremos aún más desarrolladas en el caso francés—, ya que ni siquiera en los planteamientos democráticos de finales del siglo XX se contemplaba llegar tan lejos en la participación del Parlamento. El profesor de Derecho

internacional Antonio Remiro Brotons, al subrayar —en 1984— el derecho de los Parlamentos a extender a la política internacional sus funciones fiscalizadoras, en lo que entendía que era «hacer efectivo el principio de la soberanía popular en el ámbito de la política exterior del Estado hasta el límite en que su naturaleza lo permita», se encargaba de marcar precisamente ese límite, subrayando que «no se trata, en absoluto, de afirmar regímenes asamblearios. Los Parlamentos no han de anular al Ejecutivo, y particularmente al Gobierno, en una gestión para la que no están dotados», situándose con ello más cerca de lo sostenido por Sánchez Guerra en este punto concreto.<sup>123</sup>

En cualquier caso, en estas dos primeras décadas del siglo XX que hemos analizado, una parte de los diputados había intentado ir ganando terreno en el, al menos hasta entonces, coto privado del Gobierno que suponía la política internacional y la diplomacia. Desde un respeto absoluto al secreto diplomático, con que empezábamos el periodo, se fueron dando pasos en que se pusieron en cuestión las prácticas tradicionales que en este ámbito habían regido las relaciones gobierno-parlamento; y con ello fueron dejando constancia en el ámbito parlamentario de los cambios que se producían en la manera en que la sociedad se acercaba a la política internacional y a la propia diplomacia. Conforme iba avanzando el tiempo, sus demandas alcanzaban los distintos niveles de esta relación de fuerzas e introducían los múltiples argumentos que habían jalonado el mismo proceso en otros países, como lo veremos en el caso de Francia: cuestionamiento del secreto diplomático; derecho de los pueblos a conocer los acuerdos y decisiones que les pudieran afectar de manera grave; consiguiente derecho del parlamento a ser enterado y a deliberar sobre estas cuestiones; legitimidad de aquel de fiscalizar la labor gubernamental en este campo; en última instancia, derecho de la sociedad no solamente a estar enterada, sino a intervenir en la toma de decisiones, canalizado a través del parlamento, que adquiriría así también el deber de crear una opinión pública y orientarla.

La dictadura cerrará las Cortes sin que se hubieran conseguido estos objetivos, sin que el Parlamento español interviniera de manera decidida en las cuestiones de la política internacional, como lo habían intentado una serie de diputados antes y después de la Primera Guerra Mundial. No obstante, sus esfuerzos no fueron vanos: un detenido análisis de los *Diarios de Sesiones* nos demuestra que, de manera más tímida al principio pero más decidida conforme pasaban los años, las cuestiones internacionales estuvieron presentes en los debates parlamentarios, especialmente, como sabemos ya, en el escenario de las discusiones presupuestarias. Como destaca José Luis Neila y como dejamos apuntado páginas atrás, este proceso fue parejo a la nacionalización de la

---

<sup>123</sup> Antonio REMIRO BROTONS: *La acción exterior del Estado...*, pp. 16-17.

política exterior, conforme esta iba «incorporando objetivos activos y quebrando la unanimidad inicial pro-entente».<sup>124</sup> Las cuestiones que más preocuparon a Sus Señorías y los objetivos y orientaciones que les quisieran imprimir se pueden identificar y trazar; pero no menos presentes estuvieron las cuestiones directamente vinculadas al aparato diplomático del Estado, sobre las que se habló con absoluta libertad, de manera que podemos dibujar igualmente la imagen —llena de matices y contraposiciones— que fueron haciéndose las distintas generaciones de diputados acerca de la maquinaria diplomática de su país, de sus deficiencias y necesidades, a menudo colocada ante el espejo de las naciones computadas como más avanzadas y modernas, donde siempre aparecía en lugar destacado la vecina República francesa. A estos dos análisis dedicaremos los dos apartados siguientes del presente capítulo.

## 2. 2. ¿Qué preocupa a Sus Señorías de la política internacional?

### 2. 2. 1. Marruecos

En el apartado anterior, al analizar la evolución del interés de los parlamentarios por la política exterior, ha quedado patente el lugar central que ocupaba Marruecos en la preocupación de los diputados, especialmente en el ambiente de crisis del régimen. Como ha mostrado Pablo La Porte, quien ha dedicado gran atención a las repercusiones de la cuestión marroquí en la política española<sup>125</sup>,

«además de su influencia en las vicisitudes gubernamentales, la empresa marroquí contribuyó a ahondar las divisiones entre las formaciones políticas que, ya desde comienzos del siglo XX, habían diversificado el original bipartidismo de Cánovas. La actitud ante el problema de Marruecos se convirtió, de este modo, en una de las razones que más agitaron la escena política española y que más crispación creó en su entorno. [...] No es de extrañar, por tanto, que la colonización de Marruecos se erigiera en protagonista de prolijas sesiones parlamentarias que retardaron la discusión o aprobación de importantes proyectos para el país.»<sup>126</sup>

Las concepciones y posturas que adoptaron los diputados fueron de índole variada y con importantes contrastes. Fundamentalmente, Marruecos fue concebido como una sustitución de la empresa colonial americana para conseguir mantener una mínima consideración de potencia

---

<sup>124</sup> José Luis NEILA: *Regeneracionismo...*, p. 47.

<sup>125</sup> Cabe citar aquí su tesis doctoral: *El desastre de Annual y la crisis de la Restauración (1921-1923)*, Universidad Complutense de Madrid, 1997 (dir. Juan Pablo Fusi).

<sup>126</sup> Pablo LA PORTE: «Marruecos y la crisis de la Restauración 1917-1923», en *Ayer*, N° 63, 2006, pp. 53-74, pp. 60-61.

internacional<sup>127</sup>, al tiempo que como una garantía de la independencia e integridad territorial. Como hemos visto también en las obras de diferentes profesores del Instituto Diplomático y Consular, se trataba de evitar que España se encontrara encerrada entre dos fronteras con Francia, una al norte y la otra al sur; la existencia del territorio marroquí al otro lado del Estrecho, sobre el que mantendría un control y una protección, le aseguraría aquella tranquilidad.<sup>128</sup> No faltó, eso sí, quien tratara de invalidar este argumento, aduciendo que sea como fuere, seguiría España contando con otra frontera francesa al sur —aunque alejada un tanto de los propios límites nacionales— y, dejando así la empresa marroquí sin razones que la sostuvieran, llegara a pedir la renuncia de España a la misma.<sup>129</sup>

Tampoco hay que descuidar otra concepción de Marruecos en el imaginario de estos diputados, y que enunciaba Manuel Aznar en las páginas de *El Sol* a principios de 1919:<sup>130</sup> en la nueva configuración mundial, a España sólo le quedaba Marruecos «como tierra de contacto con la política internacional del mundo. Nuestra presencia en Marruecos nos garantiza la asistencia de España a una parte, al menos, de este nuevo concierto de voluntades universales.»<sup>131</sup>

En este sentido y dado el carácter de estudio comparado de nuestro trabajo, no está de más hacer referencia al significado que tenía Marruecos para la vecina Francia, que Manuel Espadas Burgos resume de la siguiente manera:

«Francia consideraba un derecho y un deber su presencia en el norte de África; por historia y por prestigio. Ya estaba en Argelia desde 1830; en 1881 se había instalado en Túnez, en dura y

---

<sup>127</sup> «Arrojados del territorio de América, que hemos perdido, hora es ya de que volvamos a Marruecos, por si algo podemos encontrar en él favorable a nuestra expansión. Francia desea hacer de Marruecos una Argelia, e Inglaterra un Egipto; una, por la anexión, y otra, por el protectorado. ¿Qué vamos a hacer nosotros?», preguntaba Vincenti al ministro de Estado: DSC. CD, 13 de diciembre de 1904, N° 55, p. 1855. Se trataba de una concepción que tuvo su origen inmediatamente después de la derrota de 1898: «En el marco de los estudios teóricos que se realizaban para el Ministerio de Estado sobre el futuro de la causa hispana en el Sultanato, el conde de Benomar diseñó un plan destinado a obtener en Marruecos un imperio colonial de recambio al perdido.» Vid. Francisco Manuel PASTOR GARRIGUES: «España y la apertura de la cuestión marroquí (1895-1912)», en *Anales de Historia Contemporánea*, N° 23, 2007, pp. 147-170, p. 156.

<sup>128</sup> «Marruecos no es para nosotros una cuestión colonial, [...] como lo es para Francia; para nosotros es una gravísima y peligrosa cuestión de fronteras; cuestión de vida, cuestión de producción y hasta de independencia», en palabras de Antonio de Castro y Casaléiz. Vid. DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3907. Era esta una visión muy extendida en la época, como podemos leer en Gonzalo TERREROS CEBALLOS: *Antonio Maura y la cuestión marroquí*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2013, pp. 27-29, quien recoge las impresiones de varias personalidades, como Lerroux o el propio Maura.

<sup>129</sup> Será el postulado de Francesc Layret i Foix, diputado adscrito al grupo republicano dominado por los lerrouxistas. Vid. DSC. CD, 5 de marzo de 1920, N° 81, p. 4786.

<sup>130</sup> Manuel Aznar, director del periódico, había acompañado al conde de Romanones en su viaje a la capital francesa, ante la inminente apertura de la Conferencia de la Paz.

<sup>131</sup> *El Sol*, 20 de febrero de 1919. En términos muy similares se había pronunciado años atrás el diplomático Fernando León y Castillo: «Sólo un camino nos quedaba abierto. [...] Expulsados de América, expulsados de Asia, si, prescindiendo de nosotros, éramos también expulsados de África, estábamos también amenazados de serlo de Europa», citado en Gonzalo TERREROS CEBALLOS: *Antonio Maura y Marruecos...*, p. 12.

superada competencia con Italia. Marruecos era otra aspiración para el prestigio de Francia, sobre todo de la Francia humillada por la derrota de 1870 y por el aislamiento internacional a que la sometió la política europea de Bismarck. En 1906 escribía el político socialista Jean Jaurès: “la ocupación de Marruecos [...] fue una misión de gloria”.<sup>132</sup>

Volviendo al Parlamento español, ya sea inspirados por una visión o por la otra, nos encontramos con una actitud vigilante de los diputados para que los derechos que creían que poseía España no se vieran vulnerados y, por consiguiente, para que la posición que le fuera asignada en Marruecos no fuera de segunda categoría. Lo vimos cuando llegaron las primeras noticias del acuerdo franco-español de 1904, según las cuales parecía que España se obligaba a secundar la política francesa, que quedaba así en una posición de preeminencia<sup>133</sup> e interesaba averiguar si ambos países irían a modificar las fronteras de sus respectivas zonas<sup>134</sup>; y lo volvimos a ver de una manera muy amplia cuando se estaba preparando la Conferencia de la Paz de París, en la que se iba a tratar necesariamente la cuestión marroquí, en opinión del diputado regionalista Felipe Rodés, y, por lo tanto, España debía enunciar su voluntad y defender sus intenciones y derechos.<sup>135</sup> El marqués de Lema le dejaría muy claro que, toda vez que España no había participado en la guerra, sus tratados seguían en vigor, de modo que solamente tendría derecho a reclamar «la conservación y la influencia de aquellos Tratados que nos obligaban». A ello se agregaría la aspiración a que Tánger fuera incorporada al Protectorado español, en cuyo defecto debería España mantener su colaboración en la zona internacional como hasta la fecha.<sup>136</sup>

En el pensamiento de muchos diputados estaba claro que si España quería conseguir ese reconocimiento como potencia internacional, razón por la cual se había embarcado en la empresa marroquí, era imprescindible que la comunidad internacional juzgase eficaz la presencia de España en la zona y para ello su acción debía ser fructífera. Muy pronto se escucharon, en este sentido, voces críticas con la escasa dotación que se consignaba en el presupuesto de Estado para atender a la labor civilizadora en Marruecos<sup>137</sup>, y fue precisamente esa labor de carácter civil la que, de manera casi unánime, fue configurándose como la aspiración y demanda preferente de la Cámara, por oposición a la acción militar, que era vista como perniciosa<sup>138</sup>. Así lo recogía el marqués de Lema, cuando en aquel debate de 1919, se levantó de los bancos de la minoría conservadora para explicar que la acción seguida por su partido cuando había ocupado el

---

<sup>132</sup> Manuel ESPADAS BURGOS: «La política exterior española en la crisis de la Restauración», en *Historia general de España y América*, t. XVI-2, Madrid, Rialp, 1981, pp. 581-614, p. 595.

<sup>133</sup> DSC. CD, 8 de octubre de 1904, N° 6, pp. 111-112.

<sup>134</sup> DSC. CD, 12 de diciembre de 1904, N° 54, p. 1807.

<sup>135</sup> DSC. CD, 19 de febrero de 1919, N° 126, pp. 5129-5138.

<sup>136</sup> *Ibidem*, p. 5148.

<sup>137</sup> DSC. CD, 11 de noviembre de 1905, N° 45, p. 1177.

<sup>138</sup> DSC. CD, 25 de febrero de 1919, N° 129, p. 5251.

Gobierno en 1914 y 1915 había querido inspirarse justamente en esa opinión generalizada del Parlamento.<sup>139</sup>

En resumidas cuentas, interesó al Parlamento formarse noción exacta de cuál era la política que tenía pensado España desarrollar en Marruecos, manifestando que aquella debía limitar en lo posible el carácter militar y desarrollar ampliamente una acción económica y de civilización —construcción de hospitales, escuelas, organización administrativa...— que la hiciera atractiva a ojos de los marroquíes y que justificara la confianza de las otras potencias<sup>140</sup>; y que se garantizara que España no iba a perder posiciones frente a Francia, como consecuencia de una personalidad internacional de menor entidad, a la que se le imponían las decisiones francesas, a veces como hechos consumados.

Para todo ello reclamaban los diputados una determinada continuidad y perseverancia entre los distintos gobiernos, cuyos frecuentes cambios deploraban especialmente en lo concerniente a la marcha de la política exterior, sobre lo que se mostraban de acuerdo en los distintos extremos de la Cámara.<sup>141</sup> Del mismo modo, computaban como imprescindible la creación de una opinión pública que sostuviera con su autoridad la política llevada a cabo por España en aquellas tierras, así como las aspiraciones y demandas que llevase al plano internacional y especialmente frente al país vecino.<sup>142</sup> Ahora bien, Francesc Cambó temía que el mensaje que se estaba haciendo llegar a la sociedad, y en torno al cual se quería construir esa opinión, fuera radicalmente erróneo en lo que se refería al significado y sentido que tenía Marruecos para España. Fiel al pragmatismo de sus ideas y considerando que el país debía haber escarmentado de su conducta en el conflicto con Cuba, le interesaba a Cambó que la sociedad llegara a comprender que en Marruecos tenía España intereses materiales, pero no comprometía el Protectorado su dignidad ni su honor. Era preciso, pues, que la pedagogía que se debía hacer

---

<sup>139</sup> DSC. CD, 19 de febrero de 1919, N° 126, p. 5144.

<sup>140</sup> Sobre los inicios de la organización del Protectorado, vid. Jean-Marc DELAUNAY: *Méfiance cordiale...*, vol. 2, *Les relations coloniales...*, pp. 624 y ss. Sobre la acción educativa, José DOMÍNGUEZ PALMA: *La presencia educativa española en el protectorado de Marruecos (1912-1956)*, UNED, tesis doctoral, 1996 (dir. Olegario Negrín).

<sup>141</sup> En lo referente a Marruecos lo demandaron a lo largo de los años una variedad de diputados, entre los que podemos citar al duque de Almodóvar del Río, Rodríguez San Pedro, Moret o Barcia, manteniéndose a lo largo de los años: DSC. CD, 24 de marzo de 1904, N° 152, pp. 4659-4661; 12 de diciembre de 1904, N° 54, p. 1805; 21 de febrero de 1919, N° 128, p. 5212. La discontinuidad en la conducción del Ministerio de Estado —39 cambios de titular entre 1902 y 1931— fue, en cierta medida, compensada por «la gran homogeneidad de la clase política de la Restauración, por la costumbre de concertarse los líderes de los partidos conservador y liberal cuando había de tomarse decisiones trascendentales, y también por la mayor permanencia de los embajadores en las grandes capitales europeas»: José Luis NEILA: *Regeneracionismo...*, p. 53, en que recoge las observaciones de Antonio Niño. De nuevo, estamos ante un problema que no fue privativo de España, ya que el Quai d'Orsay cambió 33 veces de titular entre 1905 y 1934.

<sup>142</sup> DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3807; 19 de febrero de 1919, N° 126, pp. 5137-5138.



sobre este tema enmarcase bien la cuestión en sus justos términos, para que el país entendiera hasta dónde debían ir sus sacrificios en este terreno.<sup>143</sup>

### 2. 2. 2. América

Si Marruecos aparecía en los discursos e intervenciones parlamentarias como una viva preocupación, América se nos figura como una gran obsesión. Perdida hasta la última de sus posesiones en aquel continente, los diputados asistían atónitos a la progresiva pérdida de influencia sobre las antiguas colonias, ante la galopante toma de posiciones de otras potencias. Por eso, todo su esfuerzo fue dirigido a urgir la intervención del Estado para acrecentar la presencia comercial española en la zona.<sup>144</sup> En este sentido hay que entender su activa movilización para ampliar la red consular en aquellas tierras, siempre atentos a la creación de nuevos puestos consulares y a su adecuada dotación. Del mismo modo puede comprenderse el que a menudo criticaran que se mantuvieran determinadas embajadas y legaciones en Europa, consideradas inútiles e improductivas, al tiempo que amplios espacios de territorio americano permanecían sin representación diplomática española. Así lo vemos, por ejemplo, con la oposición que un diputado republicano estableció entre la situación en Rusia y la de Argentina y Cuba, concluyendo que «no cabe desconocer que necesita estar mucho más dotada de capacidad y de medios intelectuales y materiales la representación que tengamos en América que aquella que todavía necesitamos en San Petersburgo.»<sup>145</sup>

Aquella «suplantación», especialmente peligrosa en el caso de los Estados Unidos, había avanzado a lo largo de la Gran Guerra, en parte debido a la ausencia de España de aquellos mercados, que había sido bien aprovechada por sus contrincantes.<sup>146</sup> No pasó desapercibida para los diputados la sutil transformación operada durante la guerra por los EEUU en su estrategia para extender el manto de su influencia al continente americano: «en los momentos actuales,

---

<sup>143</sup> «Lo que hay es que un país, como un particular, puede tener dos clases de patrimonios: un patrimonio de renta y un patrimonio sentimental, casi de dignidad, y lo de Marruecos para nosotros ha de ser patrimonio de renta. Conviene decirlo clarísimamente a la opinión, para no incurrir en el error fatal en que incurrimos cuando lo de Cuba, creyendo que en Cuba se planteaba un problema de dignidad para nosotros, que la dignidad estaba por encima de todo y que tenía que hundirse España para salvar su soberanía en Cuba. No; en Marruecos no tenemos ningún pleito de dignidad; tenemos un derecho sacratísimo, tenemos sacrificios importantísimos hechos allí; es una finca adquirida a título legítimo, que hemos mejorado; pero discutir sobre ello no puede plantear para España un pleito de dignidad. Eso, Sr. Conde de Romanones, es preciso decirlo al país, para que de ello se convenza la opinión.» DSC. CD, 25 de febrero de 1919, N° 129, p. 5270.

<sup>144</sup> Como lo expresó en 1904 el diputado e industrial catalán Alberto Rusiñol, ex-presidente de Foment del Treball Nacional: DSC. CD, 8 de febrero de 1904, N° 120, pp. 3736-3737.

<sup>145</sup> DSC. CD, 13 de junio de 1912, N° 137, p. 3789.

<sup>146</sup> DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, p. 3086. Vid. Rafael ALTAMIRA: *Cuestiones internacionales: España, América y los Estados Unidos*, Madrid, Jaime Ratés, 1916.

refiriéndome a un plazo de dos o tres años a esta parte, la famosa doctrina de Monroe va tomando un aspecto, un cariz de tópico trasnochado, y va siendo sustituida y reemplazada de una manera paulatina por una política panamericana».<sup>147</sup>

Ante esta situación cabía emprender dos caminos complementarios. Por un lado, preparar, al fin, un plan americanista, renovando las relaciones con las repúblicas americanas, en el nuevo espíritu internacional.<sup>148</sup> Y por otro, la Sociedad de Naciones, en cuyo seno no se encontrarían los EEUU, ofrecía a España una buena oportunidad para trabajar con una plena compenetración con América del Sur y sus intereses, tratando de sumar a Europa en esa misma dirección, con el objetivo de lograr compensar la fuerza de los EEUU y servir de contrapeso a su posición y acción en el mundo.<sup>149</sup> No era nueva la llamada a ejercer esa función de enlace entre las distintas naciones del mundo latino, para conseguir afirmar la fuerza de esa gran comunidad en la esfera internacional, tanto en lo moral como en lo material;<sup>150</sup> sin embargo, el escenario internacional era muy distinto y la urgencia era acaso mayor.

Ahora bien, también debía ser consciente España de sus capacidades y de sus límites, como se encargó de subrayar el marqués de Lema, desde su puesto de ministro de Estado: «aunque, indudablemente, existen entre los Estados hispanoamericanos y nosotros unos lazos que nada puede borrar, es indudable también que, en el orden material, sería en nosotros algo excesivo, que desnaturalizaría nuestra acción, pretender que ésta alcanzara, en la extensión a que otras naciones han podido llegar, al terreno en que ellas dominan». La labor que fuera a llevar a cabo España en ese camino no podía ser planteada, por lo tanto, en oposición a la que emprendieran naciones más poderosas, por su inviabilidad, sino como complemento y en cooperación con aquellas.<sup>151</sup>

---

<sup>147</sup> DSC. CD, 26 de febrero de 1919, N° 130, p. 5288. Vehils enumeró brevemente una serie de medidas que había puesto en marcha el país norteamericano al servicio de aquellos objetivos, asegurando garantizar la independencia y la integridad territorial de las repúblicas del sur: «Comienzan por reorganizar sus Consulados; multiplican el servicio de agregados comerciales; se preocupan de establecer líneas regulares de transporte que se inauguran en enero de 1917, con la línea de Nueva York a Chile, por el Canal de Panamá, que estableció la Globe Line; se preocupan de acelerar la construcción del ferrocarril panamericano de Nueva York a Buenos Aires, línea de un recorrido de 10.300 millas, de las cuales estaban ya construidas y en perfecto estado de funcionamiento 7.400; se preocupan, mediante la South American Telegraph, de la comunicación cablegráfica entre el Norte y el Centro y el Sur del Continente [...] fundan la Compañía Panamericana de telegrafía sin hilos [...] fomentan la sindicación de exportadores e industriales [...]». Vid. *Ibidem*, p. 5290. Para una visión sintética de la evolución de la mirada estadounidense hacia América Latina en el periodo de entreguerras: Encarnación LEMUS: «Estados Unidos y América Latina: del intervencionismo a la cooperación (1918-1939)», en Juan Carlos PEREIRA (coord.): *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2009, pp. 367-386.

<sup>148</sup> DSC. CD, 26 de febrero de 1919, N° 130, pp. 5287.

<sup>149</sup> DSC. CD, 5 de marzo de 1920, N° 81, p. 4792.

<sup>150</sup> Lo había planteado ya, por ejemplo, José de Zulueta en 1904: DSC. CD, 5 de febrero de 1904, N° 118, pp. 3669.

<sup>151</sup> DSC. CD, 9 de marzo de 1920, N° 82, pp. 4818-4819.

También a esta cuestión quiso Cambó aportar una buena dosis de realismo, ya que las más de las veces era abordada en unos términos que destilaban un cierto romanticismo, al resaltar fundamentalmente los lazos culturales, históricos y lingüísticos como justificación para las empresas propuestas. En los años de la guerra, sintió el líder catalán la necesidad de recordar a sus compañeros que de lo que estaban hablando era de cuestiones económicas, de manera que eran solamente estas las que debían determinar la política económica exterior del país, y no factores sentimentales, y que quizá no debían empeñarse en establecer un flujo de gran intensidad comercial con las repúblicas hispano-americanas cuando los factores económicos mostraban su dificultad:

«Porque precisa, Sres. Diputados, que desde ahora estudiemos todos los supuestos hipotéticos de las relaciones de España con cualquier país, y entonces veremos cuáles son los países que, dada la estructura de su economía, pueden intensificar sus relaciones económicas con nosotros, y aquellos otros con los cuales, a pesar de las similitudes de raza, de todas las simpatías y de todos los cariños, por tener homogéneas producciones, igual ó semejante estructura económica, no hay posibilidad de un intenso intercambio económico. En definitiva, Sres. Diputados, en el orden de la política, de la diplomacia, de todo, la simpatía puede tener algún efecto, puede tener alguna trascendencia; pero en el orden de las relaciones económicas no hay más que factores económicos que se impongan, y todo lo arbitrario no sirve para nada, puede influir únicamente para estorbar, nunca para crear relaciones económicas que no tengan un fundamento en factores exclusivamente económicos.»<sup>152</sup>

### 2. 2. 3. *Oriente*

Inspirados por esta perspectiva, los diputados de la minoría regionalista fueron planteando en la Cámara la necesidad de que España se hiciera presente en los países de Oriente, entendidos como tales los del Levante mediterráneo, de manera especial en aquellas regiones en que hubiera comunidades sefardíes. No debió de ser fácil la tarea de convencer a sus compañeros del potencial de aquella zona, ya que el ambiente en la Cámara no le era nada proclive, concentrados como estaban los diputados en el despliegue en el continente americano. Ya en 1912, cuando Canalejas manifestó la intención de su gobierno de ampliar la esfera en que tradicionalmente había actuado España en el plano internacional, y alcanzar así incluso aquellos asuntos de Oriente «que a primera vista debíamos considerar totalmente alejados de nuestra intervención», pero que amenazaban «no menos, quizá, que con una conturbación, no diré bélica, pero sí moral, en Europa», se encontró con la oposición frontal nada menos que de un

---

<sup>152</sup> DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, pp. 3072-3073.

Azcárate, que le replicó que en Oriente no había nada que pudiera interesar a España, salvo acaso los judíos españoles.<sup>153</sup>

En el ánimo de los diputados regionalistas, la atención cultural hacia los hebreos de origen español no era únicamente un fin en sí misma, sino que se proyectaba como «un principio de estímulo de relación que pueda servir mañana para fomentar las relaciones comerciales entre España y aquellos países de Oriente», como lo subrayaba Bertrán i Musitu, recordando las demandas de su jefe de filas para la creación de escuelas de castellano al menos en Constantinopla, Salónica y Esmirna.<sup>154</sup>

Llegó esta defensa de la presencia española en Oriente hasta el punto de que cuando en 1922 Martínez Campos pedía, mediante un voto particular, bajar la categoría de las legaciones de aquella zona, otro diputado de la minoría regionalista, Aunós, se levantó para significarle que, económicamente hablando, Oriente importaba a España al menos tanto como América: «Para España, el campo de su imperialismo comercial y de su expansión económica, tal vez más legítima y accesible, comienza en los mercados de Oriente» y en consecuencia «tiene para nosotros tanta importancia, por lo menos, el que existan allí órganos representativos de España, como en los países de América».<sup>155</sup>

## 2. 3. Modernizar un aparato desprestigiado

A la altura de 1914 dos cosas habían quedado claras en el Congreso de los Diputados en relación al aparato diplomático y a su acción, tanto en el interior como en el extranjero: la generalizada preferencia de la cámara por los cónsules, en detrimento de los diplomáticos, y la indiscutida prioridad acordada a los objetivos de expansión comercial del país. En la base de estas actitudes podemos ubicar varios factores. En lo que respecta la inclinación hacia los cónsules y la animadversión hacia los diplomáticos, Sus Señorías no dejaban de ser un fiel reflejo de la sociedad a la que representaban.<sup>156</sup> Por otro lado, la búsqueda de nuevos mercados y el fortalecimiento general de las relaciones comerciales con el exterior, con ser una constante en aquellos años en los demás países, adquiría en España un marcado cariz regeneracionista, como

---

<sup>153</sup> DSC. CD, 15 de junio de 1912, N° 139, pp. 3850 y 3854.

<sup>154</sup> DSC. CD, 18 de febrero de 1919, N° 125, p. 5096.

<sup>155</sup> DSC. CD, 1 de junio de 1922, N° 50, pp. 2075-2076.

<sup>156</sup> Ángel Ballesteros describe ampliamente la «leyenda negra del diplomático» en su recorrido histórico en el siglo XIX, desde sus orígenes en los años de la Revolución francesa, construida sobre una variedad de representaciones presentes en el imaginario colectivo. Ángel BALLESTEROS: *Diplomacia y relaciones internacionales*, Madrid, MAE, 1995, pp. 147-158.

una de las vías que permitirían al país salir de su atraso y ponerse al nivel de sus vecinos. Finalmente, todo ello estaba inspirado por la percepción de unos cambios profundos en las prácticas de la política internacional, que habrían ido desplazando el elemento político, colocando en su lugar, en el centro de toda la acción, al elemento comercial, hasta el punto de que muy pronto Manuel de Mariategui, conde de San Bernardo, afirmó en el hemiciclo, en su condición de ministro de Estado, que su intención era la de «*comercializar* el Ministerio de Estado cuanto fuera preciso».<sup>157</sup> Lo enunció muy claramente en 1912 el diputado republicano catalán Laureano Miró:

«¿Es que hoy no se ve bien claro que se va sustituyendo el carácter puramente diplomático por el carácter comercial, mercantil, positivista?» [Un carácter que ha sido criticado] «echándonos en cara que queremos abandonar aquel espíritu noble de nuestra raza que quería volar elevándose por encima de las miserias de la realidad, sin ver, cuando decís eso, que aquel á quien alguno aspira á tomar como modelo, aquel grande Emperador á quien alguno desearía copiar, cifra su honor en ser el primer viajante de comercio de su gran pueblo. ¿No veis que toda su política gira alrededor del factor económico, como toda la política del mundo tiene por base el factor económico?»<sup>158</sup>

Dada esta posición central otorgada al elemento comercial dentro de la política internacional, e identificados los cónsules como los agentes específicamente dedicados a las labores comerciales, no se hace difícil explicar la predilección de que gozaban aquellos en el ánimo y el discurso de los diputados. Analicemos pues estas dos cuestiones, fundamentales para comprender la visión de la acción diplomática que reinaba en el palacio de la Carrera de San Jerónimo.

### 2. 3. 1. *Retrato robot de la diplomacia: los cónsules, el ojito derecho de Sus Señorías*

Hemos de empezar por advertir, al menos para la primera parte del periodo, la que va hasta el estallido de la Guerra del 14, que de manera general los parlamentarios trataron estas cuestiones desde un conocimiento muy superficial de la realidad diplomática y consular, de su trabajo, organización y necesidades, lo que sin duda contribuyó a que los gobiernos no sintieran que su dominio exclusivo sobre la política internacional y la diplomacia peligraba. Por lo tanto, a menudo nos encontramos con propuestas vagas, muy generales, de las que sólo se puede inferir —y así lo hacían los ministros de Estado— una idea o propósito subyacente; y en otras ocasiones las proposiciones que hacían, pretendiendo una mejora de la situación o una solución de determinados problemas, eran a todas luces inviables o incluso contraproducentes.

---

<sup>157</sup> DSC. CD, 2 de noviembre de 1903, N° 62, p. 1480 (la cursiva, en el original).

<sup>158</sup> DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3818.

Si bien lo iremos viendo en lo que sigue, podemos utilizar como ejemplo de esto último el remedio propuesto por José de Zulueta para hacer frente a la escasez de medios con que estaban dotadas las representaciones diplomáticas de España en Iberoamérica. Con el objetivo de concentrar los recursos y poder así aprovecharlos mejor, proponía que se «agrupase bajo el celo y cuidado de un solo ministro plenipotenciario, o de un embajador, o de lo que fuera, la representación de España en varias Repúblicas», otorgando a esa legación un carácter itinerante «para no herir las susceptibilidades de ninguna de esas Repúblicas».<sup>159</sup> Con sólo tener a la vista las enormes distancias entre las diferentes —y todavía escasas— legaciones con que contaba España en América del Sur —que Zulueta no podía desconocer porque justamente esa amplísima intervención parlamentaria fue originada a su vuelta de un viaje de carácter económico por aquellos países— se deduce sin esfuerzo la inviabilidad de su propuesta. El propio ministro le hizo ver, de manera elegante, que en estos temas que no conocía suficientemente podía caer en errores y que el camino en el que estaban inmersos era precisamente el contrario, el de desdoblar las agrupaciones que ya tenía España en la zona: el representante en el Perú estaba acreditado también en Bolivia y Ecuador; el de Guatemala, también en Costa Rica, Honduras, Nicaragua y El Salvador; el de Argentina, también en Uruguay —«¿Qué más agrupaciones quiere S. S.?»—.<sup>160</sup>

En los primeros años del reinado de Alfonso XIII, la imagen tradicional de la diplomacia no se había visto alterada en el imaginario parlamentario. La suntuosidad de la vida diplomática irritaba a muchos diputados, que la veían como perteneciente a épocas pasadas. Lo expresó de forma lírica, pero con gran sentido de la realidad, el diputado tradicionalista Llosas:

«El esplendor de nuestras Embajadas, la suntuosidad de sus fiestas, el derroche de lujo y de arte con que algunos de nuestros embajadores han sostenido en el extranjero la representación de España, son magnificencias propias de un ayer dichoso y sirven ahora tan sólo para evocar un pasado ilustre, un tiempo de grandezas, una época de poderío y una representación mundial que ha desaparecido probablemente para no reaparecer».<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> DSC. CD, 5 de febrero de 1904, N° 118, p. 3668.

<sup>160</sup> DSC. CD, 8 de febrero de 1904, N° 120, pp. 3725-3726. Ilustró el ministro las inconveniencias de este proceder: «en Bolivia se ha establecido hace pocos años un derecho diferencial respecto de nuestros vinos, dando una gran preferencia a los vinos franceses. ¿Y esto por qué? Porque estando acreditado en el Perú, en Bolivia y en el Ecuador un solo ministro, no podía residir en Bolivia todo el tiempo necesario para estar atento a nuestros intereses, y considerándolos Bolivia abandonados, no les guardó aquella preferencia que nosotros hubiéramos podido apetecer.»

<sup>161</sup> DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3814.

No estaba pues aquella suntuosidad acorde con un país como España, que si mantenía todo aquel aparato no era sino para dar imagen de una posición que ya no le pertenecía o pretender un puesto que ya no tenía, según estos diputados.<sup>162</sup>

No era extraño, en consecuencia, que algunos —como Azcárate o Llorens— pidieran la supresión de las embajadas, y su sustitución por simples legaciones, alegando que la única diferencia entre un embajador y un ministro plenipotenciario residía en el lugar más elevado que ocupaba el primero en el orden de preeminencia.<sup>163</sup> Las respuestas que recibieron, si bien eran contrarias a sus propósitos, no desmintieron el fondo de su pensamiento, esto es la fuerza y el vigor que seguía teniendo la apariencia en el mundo diplomático. En efecto, cuando Moret explicó las razones que le impulsaron, durante su mandato como ministro de Estado, a elevar a la categoría de embajada las plenipotencias en el Reino Unido, Italia y Rusia, invocó precisamente el hecho de que los ministros españoles, cuyo rango era menor que el de los otros representantes diplomáticos, pasaban detrás de ellos ante aquellos soberanos y gobiernos. Hay que señalar que España no hacía nada extraño con ello, sino que se enmarcaba perfectamente en un sistema internacional en que, como nos recuerdan Hamilton y Langhorne, «the reciprocal elevation of legations to embassies was associated with the political status of the countries involved.»<sup>164</sup>

Si los diputados aducían precisamente que España no disfrutaba ya del estatus político que requería ese máximo nivel de representación y ostentación, el antiguo ministro de Estado consideraba, más bien al contrario, que «nunca le hace más falta categoría al representante que cuando el representado carece de fuerza material».<sup>165</sup> Una visión compartida por otros diputados y ministros que intervinieron en estos debates, como Eugenio Silvela,<sup>166</sup> el ministro de Estado, conde de San Bernardo,<sup>167</sup> o Antonio de Castro y Casaléiz, que era además, diplomático de carrera.<sup>168</sup> Todos ellos hacían hincapié en la incidencia del grado de la representación en la respetabilidad que encontrarían sus agentes: «tenga S.S. la certeza de que si alguna vez hemos de tener consideración en Europa [...] ha de ser elevándonos en todas las esferas, con objeto de que

---

<sup>162</sup> Esa suntuosidad de las embajadas «viene a ser como la parte de lujo a que sacrifica una familia venida a menos sus economías y sus últimos recursos», en el decir del demócrata Julio Burell: *DSC. CD*, 12 de diciembre de 1904, N° 54, p. 1796.

<sup>163</sup> *DSC. CD*, 2 de noviembre de 1903, N° 62, p. 1476 (Azcárate); 24 de noviembre de 1906, N° 141, p. 4207 (el tradicionalista Joaquín Llorens y Fernández de Córdoba).

<sup>164</sup> Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy...*, pp. 112-113. El principio de reciprocidad en diplomacia era invocado a menudo para responder a estas propuestas de supresión de embajadas o de rebaja del nivel de representación, pero también cuando lo que se pedía era elevar la categoría de otras legaciones, como comprobaremos en el capítulo siguiente.

<sup>165</sup> *DSC. CD*, 12 de diciembre de 1904, N° 54, p. 1799.

<sup>166</sup> *DSC. CD*, 2 de noviembre de 1903, N° 62, p. 1477.

<sup>167</sup> *Ibidem*, pp. 1478-1479.

<sup>168</sup> *DSC. CD*, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3808.

estemos atendidos como merecemos, y para eso, toda la respetabilidad de los individuos que se envíen a representarnos será poca», le contestaba Mariategui a Azcárate.

Huelga decir que esa respetabilidad sería naturalmente más sencilla de obtener para un individuo que proviniera de buena familia, que pudiera añadir a sus apellidos un reconocido título nobiliario, que pudiera, en definitiva, ser percibido en los círculos sociales, políticos y diplomáticos en que se iría a mover, como uno de los suyos. No hay que olvidar que los países europeos con los que se mantenían las relaciones más importantes (aún no se había producido la ampliación significativa del mapa para las representaciones diplomáticas) seguían siendo en su mayoría monarquías, que compartían unos mismos códigos, costumbres, hábitos y prácticas sociales y políticas. En este sentido, como recuerda Mai'a Cross, «diplomats of similar social background are more easily able to share and appreciate each other's worldviews, and this facilitates action as a collective corps.»<sup>169</sup>

La idea de la supresión de embajadas no perdió fuerzas con el paso de los años. A ojos del diputado de la Comunión Tradicionalista Pedro Llosas Badía, el hecho de que se mantuvieran determinadas embajadas que él consideraba inútiles, como la de San Petersburgo, al tiempo que no se elevaba el rango de otras legaciones en países que habían ganado un peso relevante, como Argentina, era un claro síntoma del anquilosamiento de las estructuras del Ministerio de Estado y su incapacidad para adaptarse a las realidades contemporáneas: «Todo pasa en el mundo, todo evoluciona o revoluciona, menos el Ministerio de Estado español, que en pleno siglo vigésimo está igual que en los siglos decimoctavo y decimonoveno».<sup>170</sup>

Por lo demás, las razones que aducía para reforzar su propuesta de supresión de embajadas, estaban directamente ligadas a los cambios de los tiempos modernos, tanto en lo que tiene que ver con los avances técnicos —gracias al tren un embajador podía desplazarse rápidamente entre varias capitales, de manera que, según el diputado, podría hacerse cargo de varias embajadas—, como sobre todo con las prácticas diplomáticas, uno de cuyos rasgos definitorios estribaba en el cada vez mayor protagonismo de los ministros de Asuntos Exteriores y jefes de Gobierno en la conducción de la diplomacia, en detrimento de los propios diplomáticos<sup>171</sup>: «Además, aún aquellas [embajadas] más importantes, aquellas que habrían de intervenir frecuentemente en cuestiones de orden diplomático, sirven de poca cosa en general, porque nos vamos acostumbrando cada día más a ver que el ministro de Estado español actúa

---

<sup>169</sup> Mai'a CROSS: *The European Diplomatic Corps...*, p. 5.

<sup>170</sup> DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3814.

<sup>171</sup> Una realidad que, como explica Ralph Blessing, se estaba consolidando desde finales del siglo XIX y lo hará con mayor fuerza a partir de la Primera Guerra Mundial. Vid. Ralph BLESSING: «A Changing Diplomatic World...», pp. 73-74.



constantemente de embajador, y cuando la gravedad del caso requiere se nombran plenipotenciarios que desempeñan en todo las funciones propias del embajador».<sup>172</sup>

Hay que subrayar que no fueron genuinas de los diputados españoles estas percepciones sobre las consecuencias que debían implicar para la diplomacia los cambios provocados por los tiempos modernos y sus avances técnicos. Como explican Hamilton y Langhorne, ya en la segunda mitad del siglo XIX, «economy-minded reformers in Britain concluded that the new technology had rendered the expensive embassy obsolescent». Incluso la reina Victoria habría mostrado, en 1876, una fuerte oposición a que su legación en Roma fuese elevada a la categoría de embajada, con el argumento de que «the time of Ambassadors and their pretensions [was] past».<sup>173</sup>

Los vicios de la profesión tampoco pasaron desapercibidos a los ojos de los diputados y, si bien solían hacer las salvedades de honor, desde diferentes extremos del hemisferio fueron aflorando en estos años multitud de críticas hacia los diplomáticos, que contribuyeron a forjar una imagen de unos profesionales ociosos, que rehuían el trabajo, cómodos en el cumplimiento de sus deberes y que, además, costaban muy caro al erario público. La irregularidad en la provisión de plazas y, sobre todo, el largo tiempo que estas quedaban sin la presencia de su titular fueron objeto de crítica en diversas ocasiones. En noviembre de 1906 el marqués de Lema recriminaba al ministro de Estado que «el ministro de Washington hace año y medio que no está en la capital de los Estados Unidos, el ministro de Méjico hace ocho meses que está ausente, el de Colombia hace muchísimos meses que también lo está, y no hablo nada de Venezuela, donde hace dos años y pico que estamos sin la representación debida». Se adelantó Lema a la respuesta que solían dar los gobiernos en estos casos —que aquellos funcionarios estaban desempeñando cargos en comisión— subrayando que se abusaba a menudo de ese sistema como medio para favorecer los deseos de determinadas personas.<sup>174</sup> No se equivocaba Lema, ya que, cuando un mes más tarde el marqués de Casa-Laiglesia insistió en señalar que la representación en Washington llevaba muchos meses sin la presencia de su titular, el ministro de Estado, Pérez Caballero, comprometiéndose a proveer lo antes posible las plazas, aclaró que «por sus conocimientos y por el tiempo que ha desempeñado el cargo de ministro de España en Tánger, creyó mi digno antecesor que era de utilidad en cuanto no pasaran las circunstancias actuales, conservarlo en comisión en el Ministerio de Estado a manera de consultor».<sup>175</sup> Estas largas ausencias de sus puestos de destino volvieron a dar pie a los detractores de los diplomáticos a

---

<sup>172</sup> DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3814.

<sup>173</sup> Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy...*, p. 137.

<sup>174</sup> DSC. CD, 23 de noviembre de 1906, N° 140, p. 4267-4268.

<sup>175</sup> DSC. CD, 18 de diciembre de 1906, N° 157, pp. 4691-4692.

colocar las tijeras en posición de ataque. Joaquín Llorens vertió sobre el caso todo el peso de la deducción lógica: «Y claro es, o sobran en esta capital o en el punto a donde están destinados; y si allí no hacen falta, demostrado queda que se deben suprimir sus empleos.»<sup>176</sup>

La recriminación de estas prácticas hacía surgir a su vez otra realidad censurable en el entorno diplomático, esto es la desigualdad de trato entre quienes contaban con influencias en el seno del Ministerio, logrando entre otros favores, permanecer en comisión en Madrid o en destinos europeos, y quienes carecían de ellas, viéndose obligados a acudir a aquellos destinos no deseados, por lejanos, poco interesantes o hasta penosos.<sup>177</sup> Precisamente el hecho de que la diplomática fuera una carrera basada en el favor recibió fuertes críticas en el Parlamento.<sup>178</sup> Tanto por el hecho en sí, como por las negativas consecuencias que se podrían derivar de ello. El mismo Llorens, por ejemplo, achacó lo que consideraba como un fracaso para España en el tratado con Francia de 1904 —sobre la base de lo que conocían de él—, o el anterior de París, al hecho de que los embajadores que llevaron a cabo aquellas negociaciones no fueran profesionales capacitados para esas misiones, sino que habrían obtenido sus puestos en función de la carrera política que habían hecho y de su consiguiente posición, como ocurriría, por demás, de manera general con los puestos de embajador.<sup>179</sup> En este mismo sentido se pronunció Leopoldo Romeo, reproduciendo la imagen de la diplomacia como una profesión inútil e incluso perjudicial, que implicaba además una onerosa carga para la sociedad: «el Cuerpo diplomático [...] es el que absorbe, consume y malgasta la mayor parte del presupuesto de Estado, [y] cuando llega la ocasión, no se acuerda ni siquiera de dejar las claves que son necesarias para que el embajador de Francia descifre los telegramas oficiales de los cuales, como antes os decía, hubiera dependido tal vez la no declaración de la guerra»<sup>180</sup>, refiriéndose a los diplomáticos españoles que se habían marchado de Washington llevándose con ellos las claves, de manera que las comunicaciones enviadas a la capital no pudieron ser descifradas, en vísperas de la guerra por Cuba.<sup>181</sup>

---

<sup>176</sup> DSC. CD, 24 de noviembre de 1906, N° 141, p. 4207.

<sup>177</sup> DSC. CD, 18 de octubre de 1910, N° 44, p. 1202.

<sup>178</sup> Sobre la práctica del favoritismo en el Ministerio de Estado en nuestro periodo, véase Ángel MARTÍNEZ DE VELASCO: «La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera», en *Revista Internacional de Sociología*, N° 35, 1980, pp. 409-442, pp. 420-422.

<sup>179</sup> DSC. CD, 24 de noviembre de 1906, N° 141, p. 4206. También lo había criticado Leopoldo Romeo el año anterior: DSC. CD, 9 de diciembre de 1905, N° 44, p. 1131. Sin embargo, no todos lo veían como un inconveniente; otros, como Villanueva, más bien al contrario, pensaban que la deficiente diplomacia española podría encontrar remedio «en el momento en que [...] se nutra dentro de las más altas y selectas categorías de la política, entre los que más se distinguen en la esfera del Gobierno y de la dirección de España, y cuando, a su vez, la diplomacia sea escuela en que aprendan mucho los que han de ir pasando por ese banco, por el Gobierno de la Nación»: DSC. CD, 13 de diciembre de 1904, N° 55, p. 1857.

<sup>180</sup> DSC. CD, 9 de diciembre de 1905, N° 44, p. 1129.

<sup>181</sup> Unas afirmaciones cuya veracidad no nos ha sido posible corroborar, ya que los autores consultados no mencionan tales hechos. Quedan, pues, tan sólo registradas como testimonio de las impresiones que el diputado en cuestión tenía acerca de los diplomáticos.

Resulta sorprendente que en estos años, y habiendo identificado un buen número de deficiencias en el funcionamiento de la carrera diplomática, que se venían arrastrando desde tiempo atrás, no hubieran surgido propuestas para reformar y regular de manera más estricta y clara tanto los sistemas de selección como los de ascensos y provisión de plazas, con el objetivo de erradicar aquellos abusos y carencias de la carrera.

Frente a esta casta inútil que conformaban, a ojos de muchos diputados, los diplomáticos, emergía el cuerpo consular cual ejército de sufridos e infatigables trabajadores, que eran quienes realmente soportaban la principal carga de la acción exterior del Estado<sup>182</sup>, y sin embargo, eran arrinconados y colocados en una situación de inferioridad absoluta en el organigrama de los servicios exteriores. El propio Ministerio, en el que «no han imperado nunca más que los egoísmos diplomáticos», sería el espacio donde más elocuentemente se manifestaría esta realidad. En efecto, la presencia de los cónsules en los cargos del departamento era ínfima, ya que incluso los puestos de aquellas secciones más estrechamente vinculadas con las funciones consulares, como la Sección de Comercio o el Centro de Información Comercial podían ser desempeñados tanto por cónsules como por diplomáticos, lo que constituiría por parte de los ministros de Estado «un procedimiento muy peregrino para traer a sus paniaguados de la carrera diplomática y hacer nuevas vacantes en el extranjero».<sup>183</sup> Un vistazo a la *Guía Oficial de España* de cualquiera de estos años, que presenta el listado del personal del Ministerio, confirma esa superioridad numérica de los diplomáticos que criticaban estos parlamentarios.

Considerados los cónsules, por una buena parte de los diputados, como los únicos agentes del servicio exterior que intervenían en los asuntos comerciales, atribuyéndoles en consecuencia los méritos en ese campo y habida cuenta del papel central que tenía el comercio en su concepción, resultaba evidente a sus ojos que el camino a emprender pasaba por la multiplicación del número de consulados, la dotación de medios y una generosa retribución para los agentes consulares.<sup>184</sup> Precisamente la remuneración del cuerpo consular, siempre ante el espejo del cuerpo diplomático, era uno de los principales motivos de queja de Sus Señorías. El cónsul, que habría pasado unas «rigurosísimas» oposiciones, a las que se había presentado «tal vez la juventud más brillante de nuestras Universidades», que llevaba, como decimos, el peso de

---

<sup>182</sup> El duque de Almodóvar del Río, ministro de Estado, lo lamentó con estas palabras: «Hace muchos años que está oyendo la Cámara que los diplomáticos son inútiles, son unos parásitos [...] y que lo único que existía, que lo único que trae dinero son los cónsules.» Vid. *DSC. CD*, 11 de diciembre de 1905, N° 45, p. 1167.

<sup>183</sup> *DSC. CD*, 9 de diciembre de 1905, N° 44, p. 1131.

<sup>184</sup> «[...] si tres cónsules [en Hamburgo, Bremen y Colonia] con 51.000 miserables pesetas han conseguido elevar en ocho o nueve años el comercio de exportación a 100 millones de marcos, ¿a cuántos no ascendería si el Cuerpo consular estuviese bien atendido, bien considerado, bien pagado, si no se diese el caso verdaderamente escandaloso y abusivo de que los intereses españoles en Berlín estén representados por un cónsul general honorario alemán, y judío por más señas?» *Ibidem*, p. 1129.

la acción del Estado en el extranjero que contribuía al fortalecimiento de la economía nacional, que ejercía una función recaudadora para las arcas del Estado, resultaba el peor retribuido por este, ya que «el cónsul no puede pasar de cónsul general con 10.000 pesetas» al tiempo que los funcionarios de la carrera diplomática, que «pueden llegar a embajadores en cuanto les da la gana», tenían unos sueldos que doblaban a los de los cónsules.<sup>185</sup>

Similar crítica se escuchó en el hemiciclo en más de una ocasión y casi siempre se levantaba algún diputado, cuando no el propio ministro, para rectificar aquellas afirmaciones, recordando, como lo haría Castro y Casaléiz, que los cónsules, además del sueldo y gastos de representación, disponían de un porcentaje de la recaudación por la prestación de servicios consulares, además de lo que pudieran cobrar por trabajos fuera del horario dedicado a sus labores consulares. Todo ello, perfectamente legal y legítimo, aumentaba los emolumentos de los agentes consulares. Sin embargo, en el caso de los diplomáticos no sólo no ocurría lo mismo, ya que no disponían de aquellos derechos obvencionales, sino que precisamente porque la remuneración estatal era escasa en relación a los gastos que ocasionaban las legaciones y embajadas, los jefes de las mismas tenían que poner a menudo sus propias fortunas a disposición de las misiones.<sup>186</sup>

Si bien es cierto que los intereses y necesidades de los diplomáticos encontraron mucho menor eco en el Congreso, hasta el punto de que algún diputado lamentara que los intereses de esta carrera del Estado no fueran defendidos en el Parlamento<sup>187</sup>, sí nos encontramos, como acabamos de ver, algunas voces que se compadecían de las dificultades en que se encontraban «por la desproporción entre los medios de vida con que el Estado los remunera y el estatus social que por su profesión tienen que mantener»<sup>188</sup>, lo que se hacía especialmente grave en los países americanos, algunos de ellos como Argentina con una gran carestía de vida.<sup>189</sup> El hecho de que la remuneración percibida por el Estado no fuera suficiente, necesitándose de una fortuna personal para completarla, tenía otra derivada, que no escapaba a los ojos de los diputados, y que si bien en estos primeros años tan sólo quedó apuntada, alcanzaría mayor notoriedad tiempo después. Nos referimos a la exclusión automática de la carrera de aquellos que no dispusieran de dicha fortuna personal, que ya ha aparecido en el primer capítulo. Ya en 1904 había pedido Zulueta a su

---

<sup>185</sup> *Ibidem*, p. 1131. Un análisis de las diferentes condiciones entre ambos cuerpos, que implicaban una mejor posición para los diplomáticos frente a los cónsules, puede verse en Ángel MARTÍNEZ DE VELASCO: «La reforma del cuerpo diplomático...», pp. 412 y ss.

<sup>186</sup> DSC. CD, 11 de diciembre de 1905, N° 45, p. 1165. Véase la similar intervención del mismo diputado, años más tarde: DSC. CD, 15 de junio de 1912, N° 139, p. 3852.

<sup>187</sup> DSC. CD, 18 de diciembre de 1906, N° 157, p. 4691.

<sup>188</sup> *Ibidem*. Recordamos aquí lo señalado en el capítulo anterior con respecto a lo análogo de la situación en otros países, como lo reflejaba Mai'a CROSS: *The European Diplomatic Corps...*, p. 111.

<sup>189</sup> DSC. CD, 8 de febrero de 1904, N° 120, p. 3732.

vuelta de América los medios necesarios para que pudieran vivir de los sueldos del Estado, y en 1912 Castro y Casaléiz fue mucho más rotundo en su exigencia: señaló como gran defecto el hecho de que «está vinculada la carrera en los magnates o en los potentados», un defecto al que «habría democráticamente que ponerle remedio, para no vincular la carrera en aristocracia determinada, sino en capacidades» ya que «en un Estado democrático, no se puede tolerar nada que implique privilegio de castas».<sup>190</sup>

No faltaron, por lo tanto, quienes pusieran algo de peso en el platillo de los diplomáticos para tratar de equilibrar la balanza. En el ánimo de todo este grupo estaba romper ese antagonismo que habían construido sus compañeros, sobre la base de lo que Castro y Casaléiz llamó *furor consularis*, importando el término de Francia, y que se había adueñado del Parlamento español —pero también del de otras muchas naciones— y según el cual «se presenta siempre al Cuerpo diplomático con un carácter aristocrático, y de ahí nace gran parte de la antipatía que se le demuestra, sin razón, y se considera al Cuerpo consular como una institución democrática, cuando no hay semejante aristocracia ni semejante democracia.»<sup>191</sup> Por el contrario, querían estos diputados presentar a ambos cuerpos como ramas complementarias de una misma empresa: «la diplomacia no es más ni menos que la encargada y habilitada para la gestión de los intereses comerciales del país, porque, es menester decirlo de una vez, no hay política internacional sin comercio, y si no hay comercio, no hay política ni diplomacia posible», afirmó tajante Castro y Casaléiz.<sup>192</sup> En el mismo sentido se expresó años más tarde José Canalejas, como presidente del Consejo de Ministros, para quien la función primera y principal de un embajador residía en el fomento de las relaciones económicas y en el fomento de los intereses materiales de su país, en la medida en que su misión de representación nacional trascendía las instituciones políticas y representativas y pasaba a englobar el conjunto de los intereses y necesidades de la nación.<sup>193</sup>

### 2. 3. 2. «Comercializar el Ministerio de Estado»

Como ha quedado dicho, desde mucho antes de la guerra, así el Parlamento como los Gobiernos fueron conscientes de la necesidad de reforzar la labor de promoción y expansión comercial y de que el Estado interviniera de alguna manera para auxiliar las iniciativas emprendedoras, especialmente en aquellas zonas con potencial comercial que, sin embargo, no

---

<sup>190</sup> DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, pp. 3812-3813.

<sup>191</sup> DSC. CD, 11 de diciembre de 1905, N° 45, pp. 1165-1166. Véase también las afirmaciones, en el mismo sentido, de Rosado, en DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3816.

<sup>192</sup> DSC. CD, 11 de diciembre de 1905, N° 45, p. 1166.

<sup>193</sup> DSC. CD, 15 de junio de 1912, N° 139, p. 3850.

contaban con presencia española o esta era muy limitada. Profundizando en esta idea, en las páginas siguientes quedará patente la orientación comercial que el Parlamento español del periodo alfonsino quería imprimir al Ministerio de Estado, y que nos servirá como pórtico para el capítulo siguiente, en que analizaremos, entre otros aspectos, las respuestas que dio el Ministerio al creciente protagonismo de lo comercial en las relaciones internacionales.

Tan pronto como 1904 se plasmaba este pensamiento en el Congreso de los Diputados, con ocasión del debate iniciado por José de Zulueta, de regreso de su viaje económico por América, al que hemos aludido ya. Una intervención que nos resulta altamente interesante tanto por este hecho, como por reflejar un rasgo característico de estos primeros años a la hora de abordar los diputados las cuestiones relativas al aparato diplomático: identificaban con bastante acierto los problemas, pero a la hora de concretar la receta para su solución, a menudo dejaban tan sólo señalado el horizonte hacia el que había que caminar, sin alcanzar a concretar de manera estructurada sus propuestas.

En su larguísima intervención<sup>194</sup>, con la que buscaba que la Cámara tomase conciencia de la necesidad de construir lo que hoy llamaríamos una política de Estado, «una política verdaderamente nacional» en lo relativo a la política de comercio de exportación de España, que perdurase por encima de los cambios ministeriales y de gobierno, examinó las condiciones de los comerciantes de los países que adelantaban y superaban a España en los mercados internacionales y concluía que esa posición de fuerza era el resultado de la conjunción de tres elementos, que podrían ser asumidos por España: «una política perseverante seguida por sus Gobiernos, [...] una acción constante mantenida por sus asociaciones económicas y [...] una iniciativa poderosa de los particulares que les permiten ofrecer con ventaja sus productos en esos mercados.» Contando España con productos de gran calidad, sólo faltaba, a ejemplo de otras naciones como Alemania o Italia, «que se presenten del modo que saben hacerlo los extranjeros, que vayan a esos mercados en las condiciones de economía que son menester para competir con los precios de los productos de otros países.»

Para ello, junto a una serie de medidas internas que debían adoptar los gobiernos, pedía para el aparato diplomático que fuera a América una preparación acorde a la idiosincrasia de aquellas naciones, que caracterizaba como unas sociedades y clases políticas muy pragmáticas y especialmente atentas a las cuestiones económicas, comerciales e industriales. Por lo tanto, indicaba con claridad que «nuestros diplomáticos han de ir allí muy bien preparados, perfectamente preparados para ir estudiando estas manifestaciones del movimiento económico, y

---

<sup>194</sup> Que despertó vivo interés en el hemiciclo, hasta el punto de prorrogar ampliamente la sesión, así como el entusiasmo de muchos diputados (el *Diario de Sesiones* consigna en algún momento aplausos y vivas expresiones de aprobación en todas partes del hemiciclo).

para poder advertir a España, como lo hacen los extranjeros, cuáles son los productos que pueden ser materia de intercambio y cuáles son las condiciones en que hemos de ponernos para representar buen papel en aquellos mercados.»<sup>195</sup>

Para una labor eficaz en ese sentido, proponía la especialización de un determinado número de vice-cónsules, con una dedicación exclusiva a las tareas de representación comercial. Coincidió aquí con las ideas que se veían en Francia por parte de los medios comerciales e industriales, quienes, desconfiando de las capacidades de los cónsules para los asuntos comerciales, o negándolas directamente, pedían que esas funciones —que en Francia tomarían la forma de agregados o consejeros comerciales— las desempeñaran sobresalientes elementos de los medios comerciales, a título honorífico y, por lo tanto, no oneroso para las arcas públicas. A pesar de su desconocimiento del ordenamiento diplomático, de su desprendimiento en aplicarlo religiosamente —como él mismo señaló—, y de lo impreciso y errático de sus planteamientos, lo que estaba haciendo era reclamar para la diplomacia española, por vagos que fueran sus términos, una formación, una actitud y, finalmente, una estructura especializada en la promoción y en la expansión económica y comercial del país.

En lo que tiene que ver con esto último, y partiendo el ministro de Estado del reconocimiento de que «hoy, a medida que los tiempos avanzan, a medida que se marcan nuevos rumbos y direcciones en la vida de los pueblos, en que se habla más principalmente del derecho establecido y de los intereses materiales [...] importa más cada día dar a la acción consular gran preponderancia», lo que había de implementarse mediante una mejora y compleción de la organización de los consulados, reseñó tres medidas que se habían tomado ya en este sentido y que analizaremos con detenimiento en el siguiente capítulo: la creación, a título de ensayo, de los puestos de agregados comerciales durante el mandato del duque de Almodóvar del Río (1898-1899)<sup>196</sup>, la puesta en marcha en 1899 por parte del mismo ministro de la Junta de Comercio de Exportación así como la creación un año antes del Centro de Información Comercial, que había trabajado igualmente en auxilio de la primera, para suplir las deficiencias derivadas de su irregular funcionamiento.<sup>197</sup>

---

<sup>195</sup> La intervención de José de Zulueta y sus propuestas, en *DSC. CD*, 5 de febrero de 1904, N° 118, pp. 3664-3668. Como tendremos ocasión de ver en el siguiente capítulo, los agentes diplomáticos y consulares ya venían desempeñando estas labores, en especial desde la creación, en 1898, del Centro de Información Comercial en el Ministerio de Estado.

<sup>196</sup> Si bien fue una iniciativa del Ministerio de Hacienda y los agentes fueron escogidos entre el personal del Cuerpo de Aduanas, sin demasiada continuidad.

<sup>197</sup> Zulueta pidió una regularización de su actividad, con reuniones a intervalos fijos. La intervención del ministro, en *DSC. CD*, 8 de febrero de 1904, N° 120, pp. 3726-3727 y 3733-3734.

Si lo comercial constituía la médula de la diplomacia<sup>198</sup>, se hacía imprescindible proporcionar a los futuros diplomáticos y cónsules una adecuada formación en estas cuestiones. La orientación del proyectado Instituto Diplomático y Consular debía ir en ese sentido a ojos de varios parlamentarios, como Castro y Casaléiz. Pero no sólo debían poder adquirir una formación teórica: este diputado se hizo eco años más tarde de la sugerencia que Paul Deschanel hacía al gobierno francés para que concertase convenios de colaboración con el *Crédit Lyonnais* y otras entidades comerciales de París, de modo que agregados diplomáticos y alumnos consulares<sup>199</sup> realizaran en aquellos centros unas prácticas durante seis meses o un año «con objeto de que adquiriesen los conocimientos necesarios respecto de lo que podríamos llamar el mecanismo interior del comercio», y propuso que se adoptase una medida similar en España

«porque se cree por algunos jóvenes diplomáticos que todavía se sigue la política del año 1860, cuando realmente estamos en el 1910; [...] porque así se enseñaría a nuestros diplomáticos a estar bien penetrados de cuál es su verdadera misión, prestando una atención preferente, y como se merecen, a las cuestiones comerciales. De ese modo, el fomento de las relaciones comerciales con cada país será más activa y más eficaz.»<sup>200</sup>

No podemos obviar que esta propuesta implicaba una normalización de la interacción entre el ámbito diplomático y los medios privados, especialmente los empresariales, a la cual nos hemos referido en el capítulo dedicado a la formación y selección de los cuadros funcionariales y que volverá a plantearse más adelante en el Congreso.

Si en los primeros años del reinado alfonsino la defensa del cuerpo consular se había basado en una puesta en valor de su trabajo y de la misión que estaba llamado a cumplir frente al cuerpo diplomático, así como en la reclamación de una mejora de sus retribuciones y de los medios y recursos puestos a su disposición, para colocarlos a la altura de su importancia, a partir de 1914 estas cuestiones no desaparecerán: se seguirá reprochando la baja retribución de los cónsules<sup>201</sup> y los escasos medios de que disponían los consulados con las negativas consecuencias para perpetuar los vicios de la profesión<sup>202</sup>; se seguirá denunciando la existencia de dos clases, privilegiada y no privilegiada, los diplomáticos y los cónsules respectivamente<sup>203</sup>; así como la

---

<sup>198</sup> «La diplomacia es esencialmente comercial, porque el comercio es a la diplomacia lo que la Hacienda es a la política» dirá Castro y Casaléiz: *DSC. CD*, 18 de octubre de 1910, N° 44, p. 1191.

<sup>199</sup> El de *élève vice-consul* era el primer escalafón de la carrera consular.

<sup>200</sup> *DSC. CD*, 18 de octubre de 1910, N° 44, pp. 1191-1192.

<sup>201</sup> *DSC. CD*, 22 de noviembre de 1916, N° 96, pp. 3036-3037.

<sup>202</sup> *Ibidem*, p. 3039.

<sup>203</sup> *DSC. CD*, 25 de junio de 1914, N° 60, p. 1619.



hegemonía diplomática en el Palacio de Santa Cruz, que seguía sin confiar a los funcionarios de la carrera consular sus servicios técnicos<sup>204</sup>.

Sin embargo, la batalla a favor del cuerpo consular se vio redoblada en este periodo y, lo más importante, se articuló a través de propuestas concretas, dirigidas a su especialización, con el objetivo de pertrecharlo y prepararlo adecuadamente para que pudiera hacer frente a los grandes retos que traería consigo el mundo nuevo surgido de la guerra, en el que se consagraría la centralidad de lo comercial en la vida internacional. Por otra parte, si bien persistió en determinados sectores de la Cámara la animadversión hacia el cuerpo diplomático<sup>205</sup>, al igual que se mantuvo en la opinión pública la imagen de funcionarios ociosos y de escasa utilidad<sup>206</sup>, aquella se vería desdibujada por la fuerza de las propuestas positivas en favor de una reorganización de las dos carreras, puestas ambas al servicio de la expansión comercial. Podemos afirmar, por lo tanto, que será realmente a partir de los años de la guerra, y de una manera especial tras el final de la misma, cuando en el Congreso de los Diputados se preste atención de manera decidida a la organización y al funcionamiento del aparato diplomático del Estado. En este sentido, la Gran Guerra sí tuvo una influencia directa, como lo iremos comprobando en las páginas siguientes, en la actitud de los diputados, determinándoles a perfilar, concretar y estructurar unas propuestas que con anterioridad habían quedado tan sólo planteadas, ante la enunciación de los problemas, deficiencias y necesidades de dicho aparato diplomático.

Esta renovada arremetida no se puede desligar de la entrada con fuerza en estos debates de los diputados catalanes agrupados en torno a la Lliga regionalista, entre los que sobresalió Francesc Cambó, eso sí, muy hábilmente acompañado por otros compañeros suyos. Destacaron

---

<sup>204</sup> DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, pp. 3035-3036.

<sup>205</sup> Si con anterioridad habíamos visto que los adelantos tecnológicos eran invocados para justificar la supresión de determinadas embajadas y el desempeño de la jefatura de varias de ellas por un mismo embajador, ahora nos encontramos a algún diputado que llega más lejos y pide la supresión de la carrera diplomática misma, argumentando que con aquellos adelantos tecnológicos la labor de antaño de los diplomáticos se había hecho innecesaria y sus funciones se habían visto reducidas simplemente a la transmisión de la información entre su ministerio y los gobiernos extranjeros. Por consiguiente, cabía su eliminación, pasando el cuerpo consular a asumir aquellas funciones, siendo además el único que requería de una formación específica y que justificaba su existencia como cuerpo especial del Estado. Vid. intervención del diputado republicano Manuel Marraco: DSC. CD, 18 de febrero de 1919, N° 125, pp. 5089-5091.

<sup>206</sup> En su primer número de 1919, la revista *España*, dirigida por Luis Araquistáin, traía en portada un artículo en que satirizaba a los diplomáticos, condensando muchas de las críticas que habíamos visto entre los diputados a lo largo de los años anteriores. Sosteniendo que en España no existía realmente una función diplomática digna de ese nombre, lo justificaba en los siguientes términos: «Acaso que el trabajo de estos señores sea diplomacia, y ellos por hacerlo serán llamados diplomáticos. ¿Qué hacen? Pues varias e importantes cosas que pueden reducirse a las siguientes: doblar papel de oficio, con margen más ancho o más estrecho según los casos, sacar punta a los lápices, apretar la prensa del copiadore, copiar de por sí, sin procedimiento mecánico, señalar la adherencia del anejo con una rayita en el margen del despacho, escrito “anexo” o “anejo” según la importancia del documento, cifrar un telegrama sin interés, dando noticias de la salud de una persona real, redactar en claro, y generalmente sin sintaxis, un despacho que podría ser interesante, etc... ¿Pero y el jefe que hará? Pues generalmente inspirar como se deben ejecutar estos menesteres.» *España*, 2 de enero de 1919.

sin duda por su elocuencia y la claridad y coherencia de sus discursos, pero sobre todo por el realismo y sensatez de sus propuestas. Fundamentalmente pragmáticas, impresiona, frente a muchos de sus compañeros de otros partidos, lo certero de sus observaciones así como la capacidad de tomar el pulso a la realidad política y económica internacional, trazando con acierto los derroteros que irían a tomar aquellos en los años inmediatamente posteriores —demostrando con ello una inteligente comprensión de la época en que estaban entrando—, así como las medidas que hubiera debido adoptar España para encararlos bien preparada.

Pues bien, la Cámara fue cada vez más consciente de la urgencia de llevar a cabo la tantas veces prometida y aplazada reforma global del aparato diplomático. Cuando en 1916 el Gobierno hizo de nuevo una llamada a la paciencia de los diputados que pedían toda una serie de cambios e innovaciones, remitiendo aquellas modificaciones a un plan de reorganización meditado y de conjunto que se estaría preparando, el reformista Barcia le recordó con cierta exasperación que no se había logrado superar las promesas y las declaraciones solemnes y que «las nuevas necesidades, la orientación novísima que hay que imprimir a la política exterior de España» seguían esperando las medidas reformatorias que precisaban, de nuevo bajo el pretexto de las limitaciones presupuestarias.<sup>207</sup> A principios de 1919 volvió a atacarse con fuerza esta falta de voluntad por parte de los sucesivos gobiernos para emprender la «inmediata y necesaria reforma de toda la organización diplomática y consular», lo que se traducía en la ausencia de grandes cambios en el presupuesto del departamento de Estado desde finales del siglo XIX, en opinión del catalanista José Bertrán y Musitu<sup>208</sup>, una censura a la que se sumaron otros diputados como García Guijarro<sup>209</sup>, que recordó declaraciones del propio ministro de Estado, quien había reconocido que las carreras diplomática y consular «no están acopladas a las necesidades que la vida moderna exige, ni a lo que las corrientes de expansión que son la vida de un país, demandan».<sup>210</sup>

Especialmente grave era para el diputado de la Lliga Rafael Vehils esa ausencia de un plan de conjunto en lo que concernía a las relaciones de España con América, fundamentalmente las comerciales, en la medida en que una buena parte de aquellos pueblos habían conocido una «notable metamorfosis» en los últimos años; habiéndose optado, en cambio, por iniciativas «de manera desperdigada y suelta», no había podido España atender a otra vertiente, esto es, las

---

<sup>207</sup> DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, pp. 3042-3043.

<sup>208</sup> DSC. CD, 18 de febrero de 1919, N° 125, p. 5095.

<sup>209</sup> Recordando además las manifestaciones de otros compañeros suyos, de diversas sensibilidades políticas, como Ventosa y Cambó de la minoría regionalista; Santa Cruz, Azzati y Ayuso y Lerroux de la republicana; Cierva; el conde de San Luis o Barcia.

<sup>210</sup> DSC. CD, 18 de febrero de 1919, N° 125, pp. 5099-5100. Un año más tarde volvió García Guijarro a hacer similares reclamaciones, indicando la unificación de las dos carreras, al igual que había ocurrido en otros países. DSC. CD, 3 de marzo de 1920, N° 79, p. 4695.

«posibilidades de que ese comercio se desdoble en otras regiones aún poco frecuentadas por nuestro tráfico».<sup>211</sup>

Todavía al final del parlamentarismo de la Restauración se escuchó en el hemiciclo el lamento de «aquella inmovilidad que en este particular ha sido siempre la nota característica de España». De nuevo un diputado de la minoría regionalista, Aunós, proclamaba de forma dramática que «ninguno de los grandes problemas que plantea la inquietud actual del mundo, la crisis de ideas y principios a que está hoy sometida la Humanidad, ha tenido aquí su repercusión, su necesaria resonancia», de manera que «este presupuesto se refiere más bien a las necesidades internacionales de nuestro país hace veinte o treinta años que a las de la España de hoy, puesto que a aquellas responde casi toda la organización actual del Ministerio de Estado». Más duro se mostró aún con el funcionamiento de las carreras diplomática y consular, que para él «es hoy casi el mismo que era en el período del Congreso de Viena», a pesar de que «desde entonces han cambiado muchísimo las circunstancias de la vida internacional».<sup>212</sup>

La aparente pasividad gubernamental no desanimó a todos estos diputados, que siguieron desarrollando en el Parlamento sus propuestas. Una de las que mayor adhesión concitó fue la propuesta de Cambó de establecer una división geográfica dentro del cuerpo consular, con el fin de lograr una especialización en aras de una mayor eficacia de su labor, dadas las profundas diferencias existentes entre los distintos ámbitos geográficos en que desempeñaban su labor. Considerando que el continente europeo era bien conocido por los comerciantes españoles, propuso que se crearan dos grandes grupos de especialidad, uno correspondiente a América y el otro a Oriente, regiones donde «el cónsul tiene que ejercer una acción perforadora».<sup>213</sup> El diputado reformista Augusto Barcia apoyó esta propuesta, haciendo alusión a una proposición de ley que se estaba discutiendo en Francia para organizar el cuerpo consular en seis grandes zonas: «una que afecta a España y a las Repúblicas americanas, otra a los países sajones, como Inglaterra, Canadá y los Estados Unidos, otra al centro europeo, o sea a la zona germánica, que comprende Dinamarca, Holanda, Alemania y Austria-Hungría, otra para la zona eslava —Rusia, Servia y Bulgaria—, otra para la zona oriental y otra para la zona asiática».<sup>214</sup>

---

<sup>211</sup> DSC. CD, 26 de febrero de 1919, N° 130, p. 5309.

<sup>212</sup> DSC. CD, 1 de junio de 1922, N° 50, pp. 2073-2074. Algunas consideraciones genéricas sobre los condicionantes y limitaciones de la modernización del aparato exterior del Estado español en este periodo, se pueden encontrar a José Luis NEILA HERNÁNDEZ: *Regeneracionismo y política exterior...*, pp. 49-50.

<sup>213</sup> DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, p. 3074.

<sup>214</sup> *Ibidem*, p. 3076. En 1922 se hablaba aún en la Comisión de Asuntos exteriores de la Cámara de los Diputados francesa de la repartición en zonas de los puestos y agentes en el extranjero. En esta ocasión fue Louis Marin quien presentó un proyecto en este sentido, y que se pasó a la subcomisión encargada de estudiar la reorganización de los servicios diplomático y consular. Vid. Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 31 mai 1922, Archives Nationales (en adelante AN), C//14634.

Cuando en 1919 Bertrán y Musitu volvió a plantear la cuestión<sup>215</sup>, García Guijarro, como miembro de la Comisión de presupuestos, consideró esa reforma sumamente difícil, apostillando que ningún país la había implementado, salvo el Reino Unido, en razón de su especial configuración en relación a sus dominios. Para paliar de alguna manera esta imposibilidad, la Comisión había introducido en el presupuesto una ligera pero importante modificación, que estipulaba que los puestos podían ser desempeñados por un cónsul de primera o de segunda categoría indistintamente.<sup>216</sup> De este modo, pudiendo los cónsules ascender en el puesto en que se encontraban, y pudiendo quedarse en el mismo lugar durante un mayor tiempo, se favorecía una determinada especialización, recogiendo con ello una corriente de opinión manifestada anteriormente en la Cámara. No obstante, el presupuesto que se estaba debatiendo no llegó a aprobarse, procediéndose a la prórroga hasta el 31 de marzo de 1920 de los presupuestos que habían regido con anterioridad<sup>217</sup>, con lo que la incipiente especialización regional quedó sin efecto.

En el orden de la expansión comercial surgieron en el Congreso otras dos propuestas, la creación de museos comerciales y la puesta en marcha de una serie de misiones comerciales. La propuesta de García Guijarro para la creación de los primeros —que consistirían en la exposición a modo de muestra de aquellos productos de la tierra, minerales o manufacturados para que los comerciantes extranjeros pudieran verlos e interesarse por ellos— nos afianza en nuestra percepción de que eran los consulados los que se concebían como los espacios naturales de fomento de las relaciones comerciales y del propio comercio exterior, comprobándose en ello una continuidad en el tiempo. En efecto, el diputado proponía que estos museos se instalasen en los propios consulados, convirtiéndose estos en «el medio de fomento, de engrandecimiento comercial más extraordinario».<sup>218</sup> Así lo entendía también el ministro de Hacienda, Santiago Alba, quien percibía la posible creación de este tipo de museos como «un complemento de ese desarrollo de la organización consular» que se estaban planteando, una vez más.<sup>219</sup>

Cuando Cambó apoyó esta idea, computándola como indispensable, incidió en un punto que resultaba fundamental en todo lo relacionado con la acción de promoción y expansión comercial, esto es, la estrecha colaboración entre el Estado y los medios privados. Se trataba de

---

<sup>215</sup> Invocando de nuevo el proyecto francés, cuyo desenlace desconocía sin embargo, proponía tres zonas, Europa, América del Sur y Oriente, «es decir, donde tenemos nosotros intereses más próximos, más inmediatos y más importantes; donde más conviene establecer nuestra relación comercial».

<sup>216</sup> *DSC. CD*, 18 de febrero de 1919, N° 125, pp. 5098-5100.

<sup>217</sup> Proyecto de ley del 29 de julio de 1919, *DSC. CD*, N° 120, Ap. 8. Como subraya Miguel Martorell, entre 1915 y 1920 las Cortes «fueron incapaces de aprobar» un presupuesto nuevo. Vid. Miguel MARTORELL: «Gobierno y Parlamento...», p. 235.

<sup>218</sup> *DSC. CD*, 22 de noviembre de 1916, N° 96, pp. 3040-3041.

<sup>219</sup> *Ibidem*, p. 3082-3083.

que a los medios empresariales se les permitiera tener una mayor intervención y capacidad de decisión en todos estos proyectos. Por eso, ante el freno que quería poner el ministro de Hacienda, reclamando un estudio previo, sobre la organización, dirección y carácter de estos museos, Cambó no dudó en responder que «la elección de los sitios y el carácter y la especialización que se ha de dar a esos museos comerciales, quien lo ha de determinar son los productores españoles, la colaboración de los productores españoles, que han de facilitar todas las muestras y hasta pueden participar en los gastos de instalación», contando con su colaboración —canalizada a través de las Cámaras de Comercio y las de Industria— incluso para designar al personal que en los consulados se hicieran cargo de estos museos. De esta manera, la acción del Estado quedaría reducida a una «obra de iniciación, de estímulo, de poner en contacto a los productores, de excitarlos a que se pongan de acuerdo para realizar esa labor de constituir el museo comercial».<sup>220</sup>

El mismo espíritu quiso imprimir Cambó a su propuesta de puesta en marcha de misiones comerciales, cuya organización pretendía que recayera sobre los hombres de negocios. Tanto la Comisión de presupuestos como el Gobierno coincidieron con el diputado catalán en que se trataba más bien «de la iniciativa particular que de la iniciativa del Gobierno». Por ello, lo que consiguió Cambó fue que el presupuesto trajera —por vez primera— el concepto, acompañado de una cantidad simbólica, que convinieron en 50.000 pesetas, para que los industriales se vieran estimulados a organizar este tipo de misiones, sabiendo que podían contar con el concurso del Estado. Su intención era que se estimulase la organización de una misión comercial en América del Sur con la solidez y garantías necesarias, y lograrse unos resultados positivos, para que este tipo de acciones se hicieran merecedoras de esa subvención y, en ese caso, se llegase a la ampliación de esa partida en el futuro.<sup>221</sup>

Tanto García Guijarro como Cambó justificaron la urgencia de estas creaciones en la situación de desventaja en que se encontraba España en el mercado internacional, agravada como consecuencia de la guerra. Así, García Guijarro lamentaba que España no hubiera sido capaz de colocar sus productos en países como Suiza o Alemania, que seguían comprando la mayor parte de las naranjas, los limones y las frutas primerizas a Italia, incluso en aquellos momentos de cese de relaciones. Por su parte, Cambó confesaba haber considerado «que para la industria española ha sido un mal esas compras de países beligerantes que han absorbido totalmente nuestra producción durante unos meses, porque han producido una exportación absolutamente transitoria, que ha cesado ya, y que probablemente no volverá á abrirse, y, en cambio, se ha perdido una ocasión para conquistar mercados y obtener clientelas que podrían tener un carácter

---

<sup>220</sup> *Ibidem*, pp. 3081-3082.

<sup>221</sup> *Ibidem*, pp. 3086-3087.

de cosa definitiva». En lo que respecta a las misiones comerciales, creía imprescindible revertir la situación creada en el continente americano, en el que los EEUU llevarían a España dos años de ventaja, toda vez que aquella les había entregado, dada su abulia absoluta, «la dirección espiritual y económica de toda Sud-América». El país norteamericano había enviado, señaló Cambó, desde el comienzo de la guerra a sus «hombres más competentes en banca, en comercio y en industria», organizados en misiones comerciales dedicadas a «estudiar negocios, a establecer relaciones con entidades y Empresas bancarias, a crear Sucursales», mientras que España no habría hecho nada en ese sentido. No obstante, se mostró optimista y consideró que la puesta en marcha de este tipo de iniciativas podía aportar grandes beneficios para el país, remediando aquella situación creada.<sup>222</sup>

En el siguiente presupuesto, el correspondiente a 1919-1920, aparecía ya incluida una partida de 100.000 pesetas para un museo comercial en Panamá, y se elevó también a 250.000 pesetas la consignación inicialmente pensada en 50.000 destinada a las misiones comerciales. En el enunciado de estos presupuestos y en su posterior debate surgió una apreciación muy sutil, pero que nos da la medida de hasta dónde estaba dispuesto a llegar el Ministerio en lo que respecta a la participación de los ámbitos privados en su área de acción. Para blindar esa intervención en la organización de las misiones comerciales, la Comisión de presupuestos había señalado que las personas que se pusieran al frente de aquellas fueran nombradas por el Gobierno «a propuesta de las Cámaras de Comercio e Industria», con el claro objetivo de que «no tuviera el Ministro facultad discrecional para nombrar a cualquiera», sino que se viera obligado a actuar de consuno con las entidades económicas, «que sienten y ven palpar la vida realmente económica, la vida de la industria y del comercio».<sup>223</sup> Sin embargo, el Parlamento no logró aprobar tampoco ese presupuesto y, cuando se trajo un nuevo proyecto de ley, en 1920, esa obligación del ministro desaparecía del enunciado. Una ausencia que no pasó desapercibida a los ojos de los diputados. Especialmente a los de García Guijarro<sup>224</sup>, que la había incluido el año anterior, al preparar la Comisión aquel proyecto, y a los de Bertrán y Musitu, quien con un pesimismo no disimulado expuso al Congreso un amplísimo relato en que puso de manifiesto que, en buena medida, las discusiones y debates, las negociaciones emprendidas por los partidos políticos con el gobierno y sus posteriores resultados tenían la virtud de poner de manifiesto las opiniones y orientaciones de los distintos grupos o facciones parlamentarias en estas materias, pero que en muy escasas ocasiones alcanzaban una incidencia real sobre los presupuestos, entre

---

<sup>222</sup> *Ibidem*, pp. 3081 y 3086.

<sup>223</sup> Intervención de García Guijarro, miembro de la Comisión de presupuestos, en *DSC. CD*, 18 de febrero de 1919, N° 125, p. 5102.

<sup>224</sup> *DSC. CD*, 3 de marzo de 1920, N° 79, p. 4698.

otras cosas, porque después de todos los trámites a que se sometían, a menudo no llegaban a ser aprobados de manera definitiva, y en la siguiente ocasión había de comenzarse todo el trabajo. Subrayó Bertrán que lo que se había intentado en 1916 y en 1919 era precisamente que no se dejase «sólo en manos de la Administración» la organización de las misiones comerciales, tanto por los abusos que consideraba que podrían originarse de esa práctica, como por considerar que sólo las Cámaras de Comercio podrían orientar adecuadamente al ministro de Estado sobre los lugares en que convenía enviar a aquellas, como por la necesidad de que la persona nombrada estuviera constantemente en contacto con la Cámara de Comercio que la había propuesto.<sup>225</sup>

El acuerdo al que llegaron con el Gobierno<sup>226</sup> repuso ese añadido a la partida presupuestaria, pero con una modificación: donde decía «De acuerdo con» ahora dirá «Teniendo en cuenta la información de las Cámaras de Comercio».<sup>227</sup> El Ministerio de Estado se guardaba así una amplísima libertad de acción, ya que no quedaba atado al criterio de aquellos organismos. La colaboración con los medios privados era vista con buenos ojos, pero siempre y cuando el Ministerio mantuviera el control sobre la misma.

### *2. 3. 3. La Conferencia parlamentaria internacional del Comercio: un foro en que a España se la esperó, pero apenas estuvo*

No quisiéramos terminar este apartado dedicado al interés del Parlamento español por la política internacional, en el que nos hemos detenido ampliamente en la atención privilegiada que los diputados prestaron a los asuntos del comercio exterior, sin referirnos al brevísimo contacto que tuvo el Congreso de los Diputados con la Conferencia parlamentaria internacional del Comercio, en la medida en que se trata de un episodio que concentra, a modo de muestra, una buena parte de las líneas discursivas de esta tesis y, especialmente relevante para este capítulo, ilustra las limitaciones del proceso de intervención del Parlamento en política internacional.

---

<sup>225</sup> DSC. CD, 4 de marzo de 1920, N° 80, pp. 4733-4734.

<sup>226</sup> Que rechazó la acusación que se imputaba a la Administración, de estar más predispuesta hacia la corrupción o los abusos en el nombramiento de los delegados al tiempo que se considerara por el contrario que las Cámaras de Comercio fueran ajenas a ese tipo de comportamiento. Y recordó que, a pesar de no haberse aprobado los presupuestos, en los últimos años se habían nombrado dos agentes para ese tipo de misiones, y los dos habían sido designados a indicación de organismos externos, la Cámara de Comercio de Baleares y la Casa de América de Barcelona. Vid. DSC. CD, 5 de marzo de 1920, N° 81, pp. 4775-4776.

<sup>227</sup> DSC. CD, 9 de marzo de 1920, N° 82, p. 4826.

En 1913, a la iniciativa del Commercial Committee de la Cámara de los Comunes británica, Eugène Baie<sup>228</sup>, liderando un grupo de estadistas belgas, puso en marcha un proyecto que tenía por finalidad constituir una Conferencia parlamentaria internacional del Comercio con el objetivo de «poursuivre en commun l'unification du texte des lois en matière commerciale, et d'assurer ainsi aux nations participantes, grâce à leur mutuel concours, une protection plus efficace de leurs intérêts à l'étranger». Para llegar a constituir aquella Conferencia, Baie se dedicó durante varios meses a gestionar la creación de unos comités similares al británico en los principales parlamentos europeos. La forma adoptada variaría en cada caso: en Polonia, Portugal o Serbia se trataba de comités oficiales del parlamento respectivo, mientras que en el Reino Unido, Francia o Bélgica eran oficiosos; su composición era igualmente diferente: los comités francés y belga contaban con parlamentarios y consejeros técnicos, al tiempo que los del Reino Unido, Grecia o Portugal sólo incluían miembros de sus parlamentos.

En junio de 1914 se celebró la primera sesión de la Conferencia, en el Senado de Bélgica<sup>229</sup>, con la participación de los comités parlamentarios del Comercio de Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Gran Bretaña, Países Bajos y Rusia, instituyéndose una Oficina permanente en Bruselas, bajo la presidencia del barón Descamps. Constatada la magnitud de la guerra y su profunda incidencia sobre la economía, la Conferencia, que se reunió por segunda vez en París en 1916, se vio forzada a ensanchar de manera significativa su campo de acción, abarcando «tous les problèmes économiques dont la guerre imposait le souci». Tras las reuniones de 1916 en París, 1917 en Roma y 1918 en Londres, a partir de 1919, cuando la Conferencia se reunió de nuevo en Bruselas<sup>230</sup>, sus trabajos se centraron sobre los problemas económicos relativos a la restauración de la paz.<sup>231</sup> De esta manera, la Primera Guerra Mundial imprimió de repente a esta empresa una

---

<sup>228</sup> Eugène Baie (1874-1963) hizo estudios de Derecho en las universidades de Ginebra, París y Oxford y desarrolló su carrera profesional en el ámbito económico, en paralelo a su dedicación a la literatura. Se ocupó principalmente de las relaciones económicas entre Bélgica y los demás países. Entre 1920 y 1930 presidió el Instituto internacional de Comercio y el Instituto internacional de Estadística. <https://tresorsdelacademie.be/fr/patrimoine-artistique/buste-d-eugene-baie> [consultado el 15 de enero de 2018]

<sup>229</sup> Bajo el patronato del rey Alberto y del Gobierno belga, y presidida por el ministro de Estado, barón Descamps.

<sup>230</sup> En cada ocasión las altas instituciones de los distintos estados que hospedaron las reuniones otorgaron su patronazgo y en todas ellas diferentes miembros de los respectivos gobiernos asistían a las sesiones inaugurales. Así, en 1916 podemos ver a los presidentes de la República Francesa, Raymond Poincaré, y del Consejo de Ministros, Aristide Briand, junto al ministro de Comercio, Étienne Clémentel; en las tres sesiones celebradas durante la guerra, además de diversos miembros de los gobiernos respectivos, asistieron a las sesiones inaugurales los embajadores y jefes de legación de los estados aliados; en la reunión celebrada en 1920 en París, vemos de nuevo al presidente de la República, en esta ocasión Paul Deschanel, junto a varios de sus ministros: de Justicia (Garde des Sceaux), Comercio e Industria, Marina, Obras Públicas y Transportes, y otros altos cargos, como el subsecretario de Estado de las Regiones liberadas.

<sup>231</sup> *Conférence Parlementaire Internationale du Commerce. Septième Assemblée plénière*, Publication du Bureau Permanent de Bruxelles, 1921, pp. 3-6.



relevancia y otorgó a sus trabajos y a su propia naturaleza una notoriedad en el panorama internacional que, de otro modo, podemos presumir que habría tardado más tiempo en adquirir.

Tras haberse celebrado las dos primeras reuniones después de la guerra, sus integrantes decidieron hacer un llamamiento a los parlamentos de los Estados neutrales que aún no hacían parte de esta Conferencia y les invitaron a la séptima reunión, que iría a tener lugar en Lisboa en mayo de 1921. En el programa: el cambio (circulación fiduciaria); participación en los beneficios; transportes (ferrocarriles, vías navegables, régimen fluvial internacional...); simplificación de formalidades aduaneras y arreglos comerciales, entre otros.

A las Cortes españolas, la invitación les llegó por conducto de la Legación en Bruselas en junio de 1920.<sup>232</sup> El ministro español en la capital belga se encargó de transmitir el «especial empeño en convidar al Parlamento español» que tenía la Conferencia, en su decisión de pedir a los parlamentos de los Estados neutrales a tomar parte en sus trabajos. Sin embargo, al haberse suspendido las Cortes el 28 de abril,<sup>233</sup> no se pudo plantear la cuestión ante el Parlamento, y sólo cupo esperar a que se reanudaran sus trabajos.<sup>234</sup> Tras las elecciones al Congreso de los Diputados celebradas en diciembre de 1920, y la apertura de las Cortes el 4 de enero de 1921, la Secretaría General de la Conferencia parlamentaria internacional volvió a la carga y remitió a la cámara española, por conducto de la Embajada en Bruselas, hasta seis cartas insistiendo en su invitación.<sup>235</sup> En las sucesivas misivas iba Eugène Baie informando de los detalles de la organización<sup>236</sup>, tratando de convencer a sus interlocutores para que dieran una respuesta afirmativa a su requerimiento. Tan sólo a finales de abril de 1921, cuatro meses después de la apertura de las Cortes, se dio a conocer a estas la cuestión. Ambas cámaras tuvieron idéntica reacción, con ligera variación en la respuesta comunicada al Gobierno: «por tratarse de caso sin precedente en este Cuerpo Colegislador y que carece además de prescripción alguna reglamentaria aplicable a su resolución, se hace indispensable el previo estudio de la tramitación procedente, para poder someterla a la Cámara», rezaba la respuesta del Congreso de los Diputados.<sup>237</sup>

---

<sup>232</sup> Carta de la Presidencia del Consejo de Ministros a los diputados secretarios del Congreso, 15 de junio de 1920, ACD, P-01-621-25-1.

<sup>233</sup> DSC. CD, 28 de abril de 1920.

<sup>234</sup> Presidente del Congreso al presidente del Consejo de Ministros, 25 de junio de 1920, ACD, P-01-621-25-1

<sup>235</sup> Dos de estos oficios remitidos por la Embajada van sin fecha, los otros son de: 21 de enero, 28 de febrero, 1 de abril y 4 de abril de 1921, *Ibidem*.

<sup>236</sup> Sobre las condiciones de viaje, los países que habían confirmado asistencia, los esfuerzos hechos por Portugal, el programa previsto...

<sup>237</sup> Carta al presidente del Consejo de Ministros, 22 de abril de 1921, ACD, P-01-621-25-1.

Tanto el secretario general de la Conferencia, como el presidente de la séptima asamblea, Mello Barreto<sup>238</sup>, siguieron insistiendo hasta el último momento: Eugène Baie, incluso entrevistándose con el presidente del Congreso en persona, a su paso por Madrid, camino a Lisboa para llevar a cabo los trabajos preparativos. No solamente le recordó las condiciones especiales y el hecho de que irían a acudir países tan lejanos como China y Japón, así como las importantes delegaciones que iban a enviar Francia (25 delegados, entre los cuales un ministro y cinco ex-ministros), Reino Unido (todo el Commercial Comitee) o Bélgica (15 delegados, incluyendo dos ministros), sino que apeló igualmente al elemento sentimental, recalcando la decepción que supondría para Portugal que su país vecino y hermano no asistiera. Para superar el obstáculo reglamentario, le propuso que fueran algunos diputados a título individual.<sup>239</sup>

*In extremis*, el 14 de mayo, a escasos diez días del comienzo de la Conferencia, se decidió el nombramiento de Eloy Bullón, vicepresidente del Congreso de los Diputados, como representante oficioso del mismo. Seguía el Parlamento en «la imposibilidad de hallar solución adecuada» para su colaboración con esta iniciativa e invocaba para su justificación nada menos que... ¡«el extraordinario apremio de tiempo que la urgencia del caso imponía»! No obstante, accedió a esta solución de compromiso ala luz de la importancia de los asuntos que se irían a tratar en aquella Asamblea, las gestiones reiteradas que se les habían hecho, las facilidades concedidas, así como el hecho de ser el Comité portugués el encargado de organizar la reunión.<sup>240</sup>

El entusiasmo de los parlamentarios españoles por esta obra no logró ser despertado en los meses siguientes, o quizá no encontraron el tiempo necesario para ocuparse del asunto y dar con la vía idónea por la que canalizar su colaboración con aquella. En efecto, Mello Barreto, nuevo ministro plenipotenciario de Portugal en Madrid hizo observar a Santiago Alba, ministro de Estado, que «España es la única Nación europea que no toma parte activa en dichas Conferencias».<sup>241</sup> Finalmente, cuando en noviembre de 1922 Eugène Baie volvió a invitar al Parlamento español a una sesión de la Conferencia parlamentaria internacional, esta vez en Praga, en mayo de 1923<sup>242</sup> —dando por supuesto que se había constituido ya un «Comité

---

<sup>238</sup> Telegrama al presidente del Congreso, 9 de mayo de 1921, *Ibidem*.

<sup>239</sup> Eugène Baie al presidente del Congreso, 3 de mayo de 1921, *Ibidem*.

<sup>240</sup> Presidente del Congreso a Eloy Bullón, 14 de mayo de 1921, *Ibidem*.

<sup>241</sup> El ministro de Estado al presidente del Congreso, 15 de febrero de 1923, *Ibidem*.

<sup>242</sup> Con un programa que incluía discusiones sobre el trato equitativo del Comercio internacional y la conclusión de tratados de comercio de larga duración; medidas para la regulación de los impuestos de industrias con diversas sedes; unificación de los diferentes tipos de legislación en materia de letras de cambio, cheques...; medidas para simplificar las comunicaciones y el tránsito; la explotación del Transiberiano; el cambio en relación a la vuelta al patrón oro, entre otros asuntos.

Parlementaire Espagnol du Commerce»—<sup>243</sup>, el presidente del Congreso se vio en la obligación de declinar la invitación, confirmando que sólo como consecuencia del empeño puesto por Baie y del hecho de ser Portugal el huésped, se interesó el Congreso de los Diputados en aquella reunión, pero que la Cámara española no había emprendido en ningún momento la creación de un Comité de Comercio a imagen de los que funcionaban en otros países europeos.

Es cierto que alegó igualmente como justificación de su respuesta negativa, las circunstancias de las Cortes en aquel momento. En la correspondencia mantenida con el ministro de Estado, quedó así consignado:

«Sabe Vd. mejor que yo como para la fecha en que la referida Asamblea plenaria ha de reunirse es muy posible que haya en España un nuevo Parlamento. Sin Comité parlamentario de Comercio en que apoyarme; sin seguridad de que la persona designada para representarnos —siquiera oficiosamente— siga ostentando para el mes de Mayo la calidad de Diputado; y con la certeza de que entonces no continuaré yo en esta Presidencia, he de limitarme, pues, a acoger con la mayor simpatía la invitación, y hacer lo posible para su aceptación eficaz.»<sup>244</sup>

En efecto, por RD de 6 de abril de 1923 se disolvía el Congreso de los Diputados, la parte electiva del Senado y se convocaban elecciones.

Lo paradójico es que será la Asamblea Nacional del régimen de Primo de Rivera la que acuda de inmediato a la llamada de la Conferencia parlamentaria internacional. Habiendo sido constituida por Real Decreto-Ley del 12 de septiembre de 1927 y habiendo comenzado sus sesiones el 10 de octubre, Eugène Baie escribió enseguida a José Yanguas, presidente de la Asamblea, para pedirle su participación en la XIV reunión, que se celebraría en junio del año siguiente en París.<sup>245</sup> Yanguas, tras consultarlo con Primo de Rivera y obtener su permiso, aceptó la invitación y nombró una delegación formada por Carlos Prast, Carmen Cuesta y Vicente Gay, vicepresidente y secretarios respectivamente de la Asamblea, y dos secretarios auxiliares.<sup>246</sup> Tampoco faltó España a la siguiente cita, la XV reunión, celebrada en Berlín en septiembre de 1929. En esta ocasión acudieron los asambleístas Pablo Soler y Guardiola, consejero de Estado y antiguo embajador, Vicente Gay, director general de Industria, el abogado José Illana y Samaniego y Wenceslao González Oliveros, gobernador del Banco Exterior de España,<sup>247</sup> designando igualmente dos secretarios auxiliares. Pero además, contribuyó la Asamblea Nacional

---

<sup>243</sup> Eugène Baie al presidente del Congreso de los Diputados, 1 de noviembre de 1922, ACD, P-01-621-25-1.

<sup>244</sup> Presidente del Congreso de los Diputados al ministro de Estado, 19 de febrero de 1923, *Ibidem*.

<sup>245</sup> Eugène Baie al presidente de la Asamblea Nacional, 18 de noviembre de 1927, ACD, P-01-621-26.

<sup>246</sup> Yanguas a Baie, 10 de enero, 28 de abril y 8 de junio de 1928, *Ibidem*.

<sup>247</sup> Yanguas a Baie, 4 de julio de 1928, ACD, P-01-621-27.

a los gastos de esta institución, en calidad de miembro, a pesar de no tener un carácter legislativo, como se encargó de subrayar Yanguas.<sup>248</sup>

Evidentemente, ni a Yanguas ni a Primo de Rivera se les ocultaba que estas invitaciones de una organización internacional que agrupaba a decenas de parlamentos y el hecho de que España formara parte de ella de manera activa y asidua, implicaban una muestra de la aceptación internacional del régimen primorriverista, en la medida en que esos parlamentos democráticos incluían en su seno, al mismo nivel que ellos, a la Asamblea Nacional.<sup>249</sup> Sin embargo, no parece que explotaran este hecho, ya que *La Nación*, el principal periódico oficioso de la dictadura, no dio demasiada importancia a las reuniones de la Conferencia en que participó España. Tan sólo con motivo de la clausura de la sesión de 1929 se hizo eco de sus trabajos con mención a la participación española, y sobre todo de las atenciones de que fue objeto la delegación española por parte del gobierno alemán, titulando «Stresseman agasaja a un representante de España» la noticia en que informaba del acuerdo del Consejo General de la Conferencia, ratificado por la sesión plenaria, de celebrar la siguiente sesión en Madrid.<sup>250</sup> No obstante, la reunión de 1930 se celebraría en Bruselas, sin duda debido a que la Asamblea Nacional española dejó de existir en febrero de aquel año.

Como dejamos dicho al principio, este episodio es muy ilustrativo sobre algunos extremos de esta tesis. En primer lugar, sobre los efectos de la Primera Guerra Mundial en el campo de la política internacional y de las prácticas diplomáticas. La existencia de esta Conferencia parlamentaria internacional del Comercio con anterioridad al estallido de la Gran Guerra y los apoyos con que contaron sus trabajos ponen de manifiesto, en primer lugar, que las naciones no necesitaron un capítulo tan desastroso como fue esta guerra, o sus magnas repercusiones en la economía mundial, para concertar sus esfuerzos en busca de respuestas a los problemas derivados de un cada vez mayor desarrollo del comercio internacional. Más aún, en un periodo en que imperaron los acuerdos bilaterales en materia arancelaria, tras la propia guerra y sobre todo desde el comienzo de la Gran Depresión, siendo considerados esos años como «el periodo más agudo del bilateralismo [...] con un verdadero colapso del comercio mundial»<sup>251</sup>, la

---

<sup>248</sup> Yanguas a Baie, 3 de junio de 1929, ACD, P-01-621-27.

<sup>249</sup> Así se lo subraya Yanguas a Primo en carta del 9 de julio de 1929: «Tales invitaciones de un organismo internacional de carácter parlamentario, hechas a la Asamblea Nacional española aun sin tener naturaleza representativa parlamentaria como la mayoría de los Parlamentos que concurren a la Conferencia, evidencian la alta estimación que se tiene de nuestra institución consultiva en la opinión extranjera, de tal suerte significativa que no solo se reiteran las invitaciones a la misma sino que se acoge el propósito en la Conferencia de reunirse en España el año próximo.» ACD, P-01-621-27.

<sup>250</sup> *La Nación*, 27 de septiembre de 1929. *El Sol* por su parte, reprodujo igualmente la noticia.

<sup>251</sup> Ramón TAMAMES: «Transacciones internacionales: del GATT a la OMC», en Ramón TAMAMES (coord.): *Economía internacional en el siglo XXI*, monográfico de *Mediterráneo económico*, Nº 22, 2012, pp. 139-158, p. 140.

Conferencia mantuvo activos los objetivos de concertación multilateral en materia comercial que habían motivado su nacimiento y que sólo tras la Segunda Guerra Mundial encontrarían plasmación positiva en las relaciones internacionales, con la adopción en 1947 del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, más conocido por sus siglas inglesas, GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), y que fue ante todo «un acuerdo para la institucionalización entre sus Partes Contratantes de la cláusula de nación más favorecida, según la cual cada uno de los signatarios del acuerdo se compromete a conceder a los demás firmantes un trato igual, sin discriminaciones, en sus intercambios comerciales», aunque con determinadas excepciones<sup>252</sup>.

En segundo lugar, la realidad de la Conferencia parlamentaria internacional del Comercio resulta ser una prueba más de que la decisión de los parlamentos de intervenir activamente en la esfera de la política internacional no fue una consecuencia de la Primera Guerra Mundial. Por lo tanto —tercera conclusión—, podemos seguir profundizando en la idea de que no debemos presentar la Gran Guerra como el elemento iniciador de toda una serie de prácticas que en los años 20 se computaron como novedosas en el campo internacional. El conflicto mundial y sus implicaciones económicas hicieron más perentoria la acción de esta Conferencia internacional y multiplicaron los asuntos que entrarían en su área de actuación, pero la Conferencia misma existía, estaba organizada y funcionaba con anterioridad a la guerra.

No menos relevante resulta para nuestro análisis acerca de los intentos de las Cortes españolas de ganar parcelas de intervención en política internacional, ya que nos ofrece un elemento de contrapeso a la imagen que hemos ido obteniendo en este capítulo, introduciendo con ello un importante matiz que contribuye a presentar la complejidad de este proceso. En primer lugar, hemos de subrayar, como se ha visto al inicio del capítulo, el lastre que supuso para la actividad parlamentaria el aparato reglamentario así como la inestabilidad de la política nacional, que frenaron y en muchas ocasiones hasta paralizaron su capacidad de acción, siempre supeditada a los vaivenes políticos, que determinaron los periodos de funcionamiento y los de clausura del Parlamento.

En segundo lugar, se nos antoja muy llamativa la actitud de aparente apatía y escaso interés que mostraron los diputados frente a esta iniciativa. Habida cuenta del creciente deseo de intervenir en los asuntos relativos a la política internacional que habían ido mostrando —en algunos momentos incluso de manera beligerante— a lo largo de estos años, no se comprende bien que dejaran escapar una oportunidad tan evidente de adherirse a un sistema de trabajo que les habría puesto al mismo nivel que los otros países europeos, cuyo ejemplo siempre invocaban, y cuyos resultados habrían podido hacer valer ante el Gobierno para seguir profundizando en la

---

<sup>252</sup> *Ibidem*, p. 142. Sobre el GATT, remitimos a Alejandro MAGRO MÁS: *Comercio internacional: el G. A. T. T.*, Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1968.

adopción de unas prácticas que ellos mismos apetecían para sí. Más aún cuanto que los distintos gobiernos no parece que les pusieran obstáculo alguno, más bien todo lo contrario, subrayando en alguna ocasión la anomalía en que se encontraba el Parlamento español.

Y por último, nos encontramos de nuevo con la paradoja que supuso la dictadura primorriverista en lo que tiene que ver con la modernización de las prácticas en el ámbito diplomático. Una paradoja amplificadora en este caso al ser el órgano consultivo de una dictadura, sin funciones legislativas y con una composición orgánica el que respondiera afirmativamente, de manera entusiasta y sostenida a la invitación a participar en este foro parlamentario internacional, explicable sin duda por una política de presencia y prestigio internacional.

## **2. 4. Francia: de la fiscalización a la acción diplomática parlamentaria**

La situación parlamentaria francesa de estos años presentaba, en buena medida, una imagen distinta de la que hemos visto en el caso español. No se trataba ya de reivindicar un papel fiscalizador de la política exterior, que ya ejercían los diputados franceses, sino de afianzar las posiciones conquistadas y de seguir ampliando el margen de maniobra y de intervención. La Guerra del 14, por su magnitud y la complejidad de su desarrollo, otorgará a los parlamentarios un buen grado de protagonismo y amplias posibilidades de acción, que afianzará su posición en el ámbito de la política internacional francesa, de manera que en los años posteriores se verán en situación de plantear incluso la virtualidad de una diplomacia parlamentaria.

### *2. 4. 1. El Parlamento francés: una activa labor de fiscalización*

En primer lugar, la relación entre el Parlamento y el Gobierno se presentaba en términos diferentes. Participe el sistema parlamentario francés de la III República de lo que Miguel Cuevas ha llamado «régimen parlamentarista»<sup>253</sup> para distinguirlo del «régimen representativo»<sup>254</sup>, no

---

<sup>253</sup> «El régimen parlamentarista [...] está basado en la necesidad racional de la colaboración y mutua influencia de los dos órganos que realizan la obra de Gobierno, supeditando, en cierto modo, el ejecutivo al legislativo, al realizarla, de modo que refleje, mediante la participación de la democracia, la voluntad de quien tiene el máximo interés en esa obra: la comunidad; permite hacer efectivo el estado de derecho, mediante la exigibilidad de la responsabilidad política por el Parlamento. La actividad administrativa está fiscalizada por éste, y la legislativa intervenida por el Gobierno.» Miguel CUEVAS Y CUEVAS: *Las Comisiones permanentes en los Parlamentos de Francia y España*, Madrid, Reus, 1925, p. 12.

<sup>254</sup> En el régimen representativo se buscaría el predominio del poder ejecutivo, «separando al ejecutivo del legislativo; impidiendo que uno influya en la labor del otro, cosa que en realidad sólo se logra en favor del ejecutivo; encomendando al legislativo, con una más intentada que lograda exclusividad, la labor de hacer las leyes, unida a una indirecta y poco eficaz fiscalización administrativa [...] y otorgando, exclusivamente, al ejecutivo la obra de Gobierno a él encomendada, y de la que no responde políticamente ante el Parlamento.» *Ibidem*, p. 9.

solamente propició una plena colaboración entre Parlamento y Gobierno, sino que estableció una subordinación de éste a aquél: «el Gobierno dirige, en parte, la labor del Parlamento, y éste fiscaliza e interviene la actividad administrativa; la obra de gobierno, en la que el Parlamento tiene el papel preponderante y siempre la última palabra, exige íntima colaboración; cuando esta falta por discrepancias, cede siempre el Gobierno, sobre el que se hace efectiva la responsabilidad política.»<sup>255</sup> El peso del Parlamento como institución y el papel que tenían los debates desarrollados en su seno revestían en Francia, como lo pone de manifiesto Nicolas Roussellier<sup>256</sup>, una importancia y un alcance que las cámaras colegisladoras españolas estuvieron lejos de conocer en estos años: «Le débat était pleinement, à chaque fois, une rencontre entre plusieurs stratégies politiques ; [...] Ce n'était pas l'amour de la pure rhétorique qui garantissait l'acuité ou la férocité des arguments échangés, mais le fait qu'à l'horizon de toute interpellation, quelle qu'elle soit, le gouvernement pouvait changer de main.»<sup>257</sup>

Precisamente al inicio de nuestro periodo de análisis se procedió, en el seno del Parlamento, a la organización de manera estructurada de otro mecanismo de control de la labor gubernamental, esto es, las comisiones parlamentarias permanentes, que, como veremos, alcanzarían una notoriedad extraordinaria. A pesar de que en la Chambre des Députés venían funcionando algunas comisiones de este tipo, creadas a medida que la acción parlamentaria iba abordando más áreas de la vida nacional, hasta 1902 su creación y actividad no estaban sujetas a ningún plan ni ordenamiento. Fue por lo tanto en ese año cuando se adoptó una reforma del Reglamento de la Cámara en el sentido de instituir una serie de comisiones permanentes, que «con su especialización y continuidad, satisfacen la exigencia de competencia que el estudio de los problemas referentes a los servicios públicos requiere», buscando además la mayor representatividad de la Cámara. Se fueron implementando diversas reformas de este sistema a lo largo de los siguientes años, aumentándose el número de las mismas<sup>258</sup>, y buscando corregir las deficiencias que el tiempo ponía de manifiesto. Ya después de la Gran Guerra, en 1920 se propusieron nuevas modificaciones, entre las que destacó la voluntad de organizar las comisiones por departamentos ministeriales y no por asuntos como hasta entonces, que no será, sin embargo, adoptada; así como la búsqueda de los medios técnicos y especializados necesarios para el óptimo funcionamiento de las mismas.<sup>259</sup> Las comisiones entendían en todos los proyectos o proposiciones de ley o de resolución que entrasen dentro de su ámbito de competencia, para lo

---

<sup>255</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>256</sup> Nicolas ROUSSELLIER: *Le Parlement de l'éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.

<sup>257</sup> Nicolas ROUSSELLIER: *Le Parlement...*, p. 74.

<sup>258</sup> Llegarán a tener, en los años 20, 44 miembros, mientras que las españolas se componían de 21 diputados.

<sup>259</sup> Miguel CUEVAS Y CUEVAS: *Las comisiones permanentes...*, pp. 25-31.

cual los ministerios les remitían toda la documentación relativa a aquellos.<sup>260</sup> Recordemos que había sido esta una constante queja por parte de los diputados españoles, quienes reclamaban insistentes que el ministro de Estado les hiciera llegar los documentos y antecedentes de los diversos asuntos en que la Cámara se interesaba.

Entre las comisiones que funcionaron en la Cámara de los Diputados desde 1902, nos encontramos con una que se consagró exclusivamente a los asuntos de política exterior.<sup>261</sup> Pero en el Senado no fue hasta 1915 cuando empezó a funcionar una comisión análoga.<sup>262</sup> Hubo dos intentos anteriores —en 1907 y en 1913— pero los senadores tenían opiniones encontradas al respecto. Quienes ya en 1907 se mostraron a favor de crear una comisión permanente para atender los asuntos exteriores, y otra para los coloniales, alegaban que cada vez se sometían al Parlamento cuestiones de mayor importancia de aquellos ámbitos. Sin embargo, quienes la rechazaban, veían en un comité de esta naturaleza un órgano que desnaturalizaría la relación entre el Gobierno y el Parlamento, sustituyendo, al menos en parte, tanto al ministro en su responsabilidad ante el Parlamento, como a este en su función fiscalizadora. «Les questions de politique étrangère étant d'une matière très délicate», consideraban que debería ser el Senado en su conjunto el que se pronunciara sobre cada una de ellas, conforme le fueran presentadas por el Gobierno.<sup>263</sup>

Vamos a analizar a continuación la manera en que la Cámara de los Diputados francesa ejercía su función de control y fiscalización de la acción exterior del Gobierno en cada una de las dos vías posibles —debates plenarios y comisión permanente—, así como los espacios en que se cruzaron e interactuaron. Al igual que en el caso español, con el que podremos establecer similitudes y diferencias, trataremos de comprender los objetivos y pretensiones de los diputados, la concepción que tenían de su papel en los procesos de decisión y acción en el ámbito internacional, así como la variedad de posturas que presentaba el conjunto parlamentario, todo ello en la relación de fuerzas entre el Parlamento y el Gobierno.

---

<sup>260</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>261</sup> *Ibidem*, pp. 21-25.

<sup>262</sup> En su sesión del 4 de febrero de 1915 el comité encargado de estudiar la cuestión aprobó por unanimidad la propuesta de creación de esta comisión, elevando el número de sus miembros a 36. Vid. *Commission relative à la création d'une Commission des affaires étrangères*, Archives du Sénat (en adelante AS-France), 124S 1693.

<sup>263</sup> *Commission chargée de l'examen du projet de résolution de MM. Mascaraud, Jean Dupuy et Maxime Lecomte, tendant à la nomination d'une commission annuelle de 18 membres chargée de l'examen de tous les projets de lois relatifs aux Affaires extérieures et coloniales*. Acta de la sesión del 23 de mayo de 1907, AS-France, 124S 1360. La propuesta fue rechazada por cinco votos contra cuatro.



#### 2. 4. 2. *Fiscalizar la acción exterior del gobierno: los debates presupuestarios*

En el Parlamento francés nos encontramos la misma pauta que habíamos visto en el caso español: junto a los debates puntuales sobre los asuntos concretos que la realidad iba suscitando —con la diferencia de que en España eran menos abundantes y muy circunscritos a determinados temas, a menudo los que afectaban de manera más directa los intereses materiales del país— el momento central lo constituía la discusión del presupuesto general del Ministerio de Asuntos Exteriores, ya que era entonces cuando se sometía a escrutinio general la política que el Gobierno seguía en el plano internacional, si bien a menudo se dedicaba un espacio principal a determinados aspectos que revistieran una mayor trascendencia. Para realizar nuestro estudio —recordemos que buscamos poner la situación española en el espejo del caso francés, así como identificar posibles cambios o evoluciones de un lado y del otro de la Gran Guerra—, hemos acudido a dos de estos debates presupuestarios, a modo de muestra, uno de noviembre de 1904 —en España se había empezado a plantear con fuerza la cuestión marroquí tras el acuerdo franco-español— y otro de junio de 1920, ya después de la guerra, cuando la puesta en marcha del Tratado de Versalles empezaba a plantear los primeros grandes problemas, especialmente en lo relativo a las reparaciones. Al constatar que entre uno y otro no se percibían diferencias relevantes en la forma en que se procedía al debate, no hemos considerado necesario, de cara a nuestros objetivos, proceder al análisis de otras sesiones parlamentarias de ese género. De esta manera, obteniendo una visión general de la labor fiscalizadora de la Cámara en los debates plenarios, nos hemos podido dedicar a analizar con detenimiento las actas de la Comisión de Asuntos Exteriores, desde antes de la guerra hasta bien entrados los años 20, cuyos resultados veremos en el apartado siguiente.

Vayamos pues a los debates presupuestarios. El punto de partida lo proporcionaba el amplísimo *rapport* que confeccionaba un miembro de la comisión encargada de analizar el proyecto de presupuesto presentado por el gobierno. En las decenas de páginas, superando casi siempre el centenar, en que se extendían estos informes, los *rapporteurs* llevaban a cabo un pormenorizado estudio de la política internacional de su país, a la luz del proyecto de presupuesto o de las modificaciones que la comisión había realizado sobre él; pero también quedaba reflejada la postura del gobierno sobre cuestiones internacionales en las que el país no intervenía de manera directa.<sup>264</sup>

---

<sup>264</sup> La apreciación que hace el historiador Maurice Vaisse de estos documentos nos ayuda a comprender su riqueza y alcance: «Ces rapports sont extrêmement précieux car ils permettent de suivre les projets, les réalisations, les lacunes et les échecs de l'adaptation du ministère aux nouvelles conditions diplomatiques.» Maurice VAÏSSE: «L'adaptation du Quai d'Orsay aux nouvelles conditions diplomatiques (1919-1939)», en *Revue d'Histoire moderne et contemporaine*, N° 32 (1985), pp. 145-162, p. 146.

Nos encontramos aquí pues las primeras similitudes y también diferencias entre las dos maneras de abordar la política internacional, en el parlamento español y en el francés. La principal semejanza entre ambos sistemas reside en el papel central que concedían a las discusiones presupuestarias como escenario para fiscalizar de manera general la política internacional y definir las posturas de cada grupo sobre ella. Ahora bien, las bases sobre las que se desarrollaba la deliberación en Madrid eran bastante más precarias que en París. Recordemos que los propios diputados españoles miraban con envidia esa exhaustiva explicación del presupuesto, que proporcionaba a los diputados franceses los datos precisos y la información concreta sobre la orientación gubernamental, para que pudieran ejercer con solidez y conocimiento de causa su labor de control, frente a unas brevísimas anotaciones del ministro que, en el caso español acompañaban al proyecto de presupuesto. De ahí que la proyección que tenían las intervenciones de unos y otros fuera igualmente distinta. Las más de las veces los diputados franceses realizaban propuestas bien estructuradas, partiendo de un buen conocimiento de las realidades sobre las que querían intervenir, frente a los planteamientos aventurados, sobre la base de suposiciones o simples deseos que nos encontramos en muchas ocasiones en el Parlamento español. Del mismo modo, los diputados del Palais Bourbon se sabían con capacidad de influir en la acción del gobierno y de conseguir que sus propuestas encontrasen acomodo en mayor o menor medida.

Finalmente, es muy importante señalar que a la luz de nuestros análisis, podemos confirmar las impresiones que tenían los diputados españoles sobre la mayor libertad con la que se abordaban estas cuestiones en la Cámara francesa, impresiones que ponían de manifiesto de manera reiterada, como sabemos ya, a la hora de reivindicar para sí unas condiciones similares. Cosa distinta es la percepción que tenían los propios diputados franceses, quienes, como tendremos ocasión de ver, expresaron en determinadas ocasiones quejas por la falta de colaboración del gobierno, así como demandas de mayor información por parte del mismo, en su camino de conquista de mayores cuotas de intervención, si bien estamos lejos de la necesidad que los diputados españoles sentían constantemente de reclamar una discusión sin cortapisas.

A pesar de que 1904 había sido el año en que, por medio de los acuerdos franco-británico e hispano-francés, se habían puesto las bases de la intervención en Marruecos, en el debate presupuestario de finales de noviembre, sobre el ejercicio de 1905, la cuestión marroquí no hizo acto de presencia. Los diputados se enzarzaron en una apasionada y pasional discusión acerca de las relaciones con la Santa Sede y su implicación en las obligaciones que Francia tenía en Oriente, especialmente vinculadas a la actividad educativa desarrollada por religiosos franceses.<sup>265</sup> La crisis anticlerical desatada por el asunto de las nominaciones episcopales había

---

<sup>265</sup> *JO. Chambre*, 25 de noviembre de 1904, pp. 2663-2674.

desembocado en la ruptura de relaciones diplomáticas con la Santa Sede en julio de aquel año, y llevó un año más tarde a la promulgación de la ley de separación entre la Iglesia y el Estado.<sup>266</sup>

La guerra ruso-japonesa se hizo también un hueco, a través de la petición que el diputado de la Gironda Guillaume Chastenet, hizo al ministro de Asuntos Exteriores para que explicara la respuesta que había dado a la propuesta del presidente americano de convocar de nuevo a los países que habían participado en la Conferencia de La Haya, promovida en 1899 por el zar de Rusia, esta vez con el objetivo de abordar la guerra ruso-japonesa. A pesar de que Chastenet había formulado su pregunta de manera que el ministro pudiera hacer sólo aquellas afirmaciones que le fuera permitido realizar, Delcassé explicó con detalle la postura adoptada y la comunicación al presidente americano, asegurando su plena adhesión a su propuesta.<sup>267</sup>

Después de la guerra, los tres problemas principales que preocuparon en el Palais Bourbon fueron la defensa nacional y la implicación que para ella tenía la aplicación del Tratado de Versalles; la cuestión concreta del pago de las reparaciones al que debía hacer frente Alemania; y la política que debía seguir el país en el mundo, especialmente en Oriente. Este debate de 1920 y los términos en que se abordaron estas cuestiones nos permitirán introducir algunos matices en esa imagen general que hemos ofrecido, con respecto a la manera en que el Parlamento francés ejercía sus prerrogativas en materia de política internacional. Si bien es indiscutible que los diputados franceses habían conquistado, mucho antes de la guerra, el derecho a estar informados con amplitud y detalle sobre la marcha de la política internacional y a ejercer un control y una intervención en la misma, no es menos cierto que los gobiernos intentaron mantener su preeminencia en la dirección de la política exterior, al mismo tiempo que mostraron su intención de conservar hasta donde les fuera posible el control sobre la información diplomática, incluso después de la guerra o, mejor dicho, especialmente en los años de la posguerra.

Léon Barbé, diputado de la izquierda republicana democrática, preguntó en el debate presupuestario sobre la política que iba a adoptar Francia en Palestina ante su internacionalización, así como en Siria, ya que el ministro de Asuntos Exteriores, Alexandre Millerand, había rechazado una interpelación sobre estas cuestiones, en lo que el diputado entendió como una reacción motivada por el miedo a que sus preguntas persiguieran poner al

---

<sup>266</sup> Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères...*, pp. 120-121. En 2005, con ocasión del centenario de la ley de separación entre la Iglesia y el Estado, vio la luz un amplio número de obras que analizaron el momento concreto o que lo pusieron en una perspectiva más amplia. Citamos sólo algunos: Jean-Michel DUCOMTE: *1905: quand l'État se séparait des Églises*, Toulouse, Milan, coll. «Les Essentiels», 2005; Jean-Paul SCOT: «L'État chez lui, l'Église chez elle». *Comprendre la loi de 1905*, Paris, Le Seuil, 2005; Jacqueline LALOUETTE: *La séparation des Églises et de l'État. Genèse et développement d'une idée. 1789-1905*, Paris, Le Seuil, 2005; ÍD: *L'État et les cultes 1789-1905-2005*, París, La Découverte, 2005.

<sup>267</sup> JO. *Chambre*, 25 de noviembre de 1904, p. 2674.

gobierno en dificultades.<sup>268</sup> Barbé se quedó de nuevo sin respuesta. No obstante, los asuntos de Oriente siguieron sobre la mesa, en la medida en que el gobierno solicitó una elevada cantidad de dinero para sostener su acción en aquellas tierras, especialmente para el mantenimiento del ejército en los territorios que le habían sido encomendados, y que la Cámara no estaba dispuesta a concederle sin más. Contemplado por muchos como un enorme sacrificio para el país, en un momento en que necesitaba imperiosamente llevar a cabo una obra de reconstitución<sup>269</sup>, exigieron que el gobierno diera explicaciones amplias y precisas sobre la política y los objetivos que se perseguían a través de estas misiones<sup>270</sup>, para que la Cámara pudiera pronunciarse en consecuencia y decidiera hasta dónde estaba dispuesta a seguir al gobierno.<sup>271</sup> En una línea similar a la que habíamos visto plantearse en Madrid, bastantes años antes de la guerra, los parlamentarios exigieron estas explicaciones ante la posibilidad de que aquellas empresas provocaran nuevos sacrificios a la nación: «Il n'y a pas d'exemple qu'un Parlement mis en présence d'engagements semblables destinés à des expéditions lointaines qui peuvent entraîner de nouveaux sacrifices en hommes et en argent, ne discute pas, avec tout le sérieux qu'elles comportent, les propositions qui lui sont apportées.»<sup>272</sup>

El presidente del Consejo confirmó los temores de algunos diputados al asegurar que en aquel momento no tenía una plena libertad para hablar, toda vez que se estaba negociando aún el tratado por el cual irían a determinarse, de acuerdo con sus aliados, los términos concretos de aquella política, y al mismo tiempo, había en marcha operaciones militares, que aconsejaban también la prudencia y la reserva. Uno de los diputados de la izquierda republicana democrática, Paul Bénazet, acudió en su socorro, con una de las réplicas habituales que nos habíamos encontrado en las intervenciones de los ministros españoles, esto es el distinto grado de libertad de expresión que tenían diputados y miembros del gobierno, mucho más limitado en el caso de los segundos.<sup>273</sup>

Unos días después de este debate estaba convocada la Conferencia de Spa, para fijar los porcentajes que recibiría cada país del total de las reparaciones que debía pagar Alemania. El hecho de que estaban también cercanas las fechas en que el gobierno podía proceder a cerrar la sesión ordinaria del Parlamento, hizo temer a un sector de la Cámara que el Ejecutivo aprovecharía la circunstancia para sustraer de su control las negociaciones de Spa y sus resultados. Millerand contribuyó a fomentar ese temor, al asegurar que sólo hablaría «lorsque je

---

<sup>268</sup> *JO. Chambre*, 24 de junio de 1920, pp. 2406-2407.

<sup>269</sup> *JO. Chambre*, 25 de junio de 1920, pp. 2430-2431 y 2437 y ss.

<sup>270</sup> *JO. Chambre*, 26 de junio de 1920, p. 2469.

<sup>271</sup> *Ibidem*, p. 2472.

<sup>272</sup> *Ibidem*, p. 2469.

<sup>273</sup> *Ibidem*, p. 2471.

pourrai le faire sans compromettre les intérêts de la France et je ne sais pas à quelle date je pourrai parler.»<sup>274</sup> A partir de aquí asistimos a un breve pero muy elocuente intercambio de pareceres en que se pusieron de manifiesto dos maneras distintas de entender la función de fiscalización del Parlamento en el ámbito de la política internacional.

Por un lado, estaban quienes entendían que el gobierno tenía la confianza de la Cámara, le correspondía la labor de negociación y, a posteriori, debía comparecer ante aquella y someter su obra a su escrutinio. No debían confundirse las funciones de cada uno: «Contrôler n'est pas diriger. A chacun ses responsabilités», resumió Noblemaire, el *rapporteur* de aquel año. Igualmente tajante se mostró Narcisse Boulanger, diputado republicano de izquierdas por Pas-de-Calais, sobre los límites de la diplomacia abierta: «On ne peut cependant tout de même pas faire de la diplomatie sur la place publique. Il faut y mettre une certaine discrétion». En el lado contrario se encontraban los que sostenían que en aquellas negociaciones se iban a tratar unos «points vitaux», unas cuestiones de altísima relevancia, sobre las que el Parlamento tenía que poder pronunciarse, no siendo suficiente con la fiscalización a posteriori, en la medida en que en ese momento, cuando se sometieran a su ratificación, la Cámara se encontraría ya ante un hecho consumado.<sup>275</sup> Aunque tan sólo unos días después del final de la Conferencia, el presidente del Consejo de Ministros compareció ante la Cámara para informarle amplia y detalladamente sobre las negociaciones y conclusiones a las que se había llegado en Spa, originándose posteriormente un extenso debate<sup>276</sup>, esta polémica nos muestra bien los intentos de unos sectores por ampliar su capacidad de incidencia en la política internacional y el freno que otros buscaban poner para no desviar las prácticas políticas de unas coordenadas a menudo muy sensibles.

#### *2. 4. 3. La Comisión de Asuntos Exteriores: más allá del control al gobierno, una incipiente diplomacia parlamentaria*

A medida que las comisiones permanentes fueron desarrollando sus capacidades y fueron consolidando su acción, la función fiscalizadora de la Administración por parte del Parlamento se fue intensificando de manera sustancial y aquella relación de subordinación del Gobierno al Parlamento se consolidó, hasta el punto de que las comisiones fueron «deslizándose sobre el plano inclinado de la fiscalización administrativa, para erigirse en tutoras del Gobierno, cuya obra intervienen y guían, limitando su libertad de acción».

---

<sup>274</sup> JO. *Chambre*, 25 de junio de 1920, p. 2429.

<sup>275</sup> *Ibidem*, p. 2429.

<sup>276</sup> JO. *Chambre*, 20 de julio de 1920. En el debate posterior a la declaración gubernamental resaltaron las críticas a lo que entendían como una revisión —negativa para Francia— del Tratado de Versalles, pero no parece que se quedaran insatisfechos con el grado de información proporcionada por Millerand.

Especialmente activa resultó en este sentido la Commission des Affaires extérieures et coloniales, que era además la que mayor prestigio tenía, como convienen los autores que han analizado este sistema<sup>277</sup>, siendo la fiscalización y control a la labor del gobierno la función que desarrolló con más dedicación y a la que tuvo un especial apego. El trabajo que Joseph Barthélemy, profesor de la facultad de Derecho de la Universidad de París y de l'École Libre des Sciences Politiques y antiguo miembro de la comisión, dedicó a este sistema de trabajo parlamentario refleja muy bien la vitalidad y dinamicidad de esta labor, que se desarrollaba a través de todos los medios de que disponía: estudio detenido de las cuestiones, audición del ministro de Asuntos Exteriores y del presidente del Consejo de Ministros —«le grand moyen de contrôle»— o de los ministros implicados así como de otros altos funcionarios ministeriales, interrogación puntual del ministro por parte del presidente de la comisión, contacto continuo con los servicios del Quai d'Orsay...<sup>278</sup> Hemos de señalar que la solidez de su capacidad de acción era reforzada en buena medida por la notable especialización de sus miembros, quienes se repartían en sub-comisiones, dedicadas a distintas áreas, tanto geográficas como temáticas. A modo de ejemplo, en 1921, eran seis los sub-grupos en que se dividía: sub-comisión encargada de seguir la ejecución del Tratado de Versalles; de los asuntos de Rusia; de los asuntos de Oriente; encargada de estudiar la reforma de los servicios de propaganda; encargada de controlar la publicación del Comité Secreto; y encargada de estudiar la reorganización de los servicios diplomáticos y consulares.<sup>279</sup>

La Primera Guerra Mundial contribuyó notablemente a desarrollar y afianzar esta situación en la medida en que, dadas las circunstancias especiales durante los años del conflicto, la Cámara delegó, en buena parte, en las comisiones sus capacidades fiscalizadoras.<sup>280</sup> La guerra supuso, en efecto, una etapa decisiva en la compleja relación de la comisión con los gobiernos, que fue desde la colaboración al enfrentamiento pasando por la instrumentalización de cara al exterior.

Hemos de subrayar, en primer lugar, que los gobiernos franceses vieron en las comisiones un medio al que incluir en el juego de estrategias de la lucha parlamentaria. Toda vez

---

<sup>277</sup> Tras describir la pequeña e incómoda sala del Palais Bourbon en que se reunía la Commission des Affaires étrangères, y para poner de manifiesto su relevancia, Joseph Barthélemy afirma que «Ce qui indique l'importance que l'on attache à l'institution, c'est que les hommes les plus considérables de la vie politique aspirent à pénétrer dans cet inconfortable local. C'est la seule commission qui ait été présidée, au cours de ces dernières années, par d'anciens présidents du conseil.» Vid. Joseph BARTHÉLEMY: *Le travail parlementaire...*, p. 260. Véase también Nicolas ROUSELLIER: *Le Parlement de l'éloquence...*, p. 78.

<sup>278</sup> Joseph BARTHÉLEMY: *Le travail parlementaire...*, pp. 257-281 (capítulo VIII, dedicado íntegramente a este comité).

<sup>279</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Annexe à la Séance du 2 février 1921, AN, C//14633.

<sup>280</sup> Miguel CUEVAS Y CUEVAS: *Las comisiones permanentes...*, pp. 58-60.

que aquellas integraban miembros de todo el espectro de la Cámara, el gobierno utilizaba a menudo las discusiones en su seno como un ensayo del debate general, percibiendo los argumentos de los distintos grupos, los aspectos a los cuales los diputados ofrecían resistencia, así como los apoyos con que contaría, lo que le permitía presentarse preparado ante la asamblea, donde se decidía realmente si los proyectos salían o no adelante. Es cierto que, al igual que hemos visto en España, la disciplina de los grupos parlamentarios no era aún, ni siquiera en los años posteriores a la guerra, una realidad plena, de manera que no siempre las posiciones adoptadas por los diputados en las comisiones irían a corresponderse con las que mantuvieran sus grupos en el debate plenario. Con todo, los gobiernos hicieron recurso habitual a este medio.<sup>281</sup>

Más aún, como explica Rousellier, era frecuente que los gobiernos recurrieran al Parlamento y, de modo más preciso, a la Comisión de Asuntos Exteriores para dotarse de autoridad de cara a las negociaciones con otras potencias: «Un ministre des affaires étrangères qui a besoin d'autorité dans une négociation internationale fait voter un ordre du jour par la commission. C'est plus commode que de le faire voter par la Chambre entière», afirma el autor, aportando varios ejemplos para ilustrarlo.<sup>282</sup> Mientras que en España los diputados hacían constantes llamamientos a los gobiernos para que acudieran al Parlamento en busca de esa autoridad, en Francia, añadiendo otro elemento de diferencia, nos encontramos con una práctica ya consagrada y que incluso se adaptó al papel cada vez más relevante que adquiriría la Commission des affaires étrangères.

Por su parte, la comisión también definía a menudo una estrategia propia ante los debates plenarios. Del análisis de esta cuestión se desprende la imagen de este comité como un órgano particular y autónomo dentro del Parlamento, impregnado de un cierto sentido corporativista. En octubre de 1915 discutieron los diputados sobre la actitud que debían adoptar, en tanto que comisión, de cara al debate que podían originar las declaraciones que el ministro de Asuntos Exteriores tenía previsto realizar en el pleno sobre la situación diplomática y militar en los Balcanes. En caso de que se fuera a producir tal debate —como recordó a sus compañeros el

---

<sup>281</sup> Nicolas ROUSSELLIER: *Le Parlement...*, pp. 76-78.

<sup>282</sup> *Ibidem*, p. 264-265. «Avant de partir pour une conférence, — les conférences étaient déjà nombreuses [está hablando de los años 20] — le président du conseil devrait provoquer une motion de la commission. Ainsi, dans les débats internationaux, il aurait une force particulière pour résister sur certains points en invoquant l'opinion de la commission, donc l'opinion du parlement, donc l'opinion du pays.» Con respecto a la documentación con la que hemos trabajado, podemos hacer referencia, en este sentido, a la iniciativa del presidente de la comisión de Asuntos exteriores del Senado, quien en el verano de 1928 convocó a la comisión de Política general de las Colonias y Protectorados y a la de Obras públicas, para un estudio conjunto de la cuestión de las reparaciones, de manera que «puisse se formuler l'opinion parlementaire au moment où la France serait amenée à régler le problème par des négociations diplomatiques». Vid. AS-France, 69S 258, Commission des travaux publics. Lettre du président de la Commission des Affaires étrangères et de la Politique Générale des Colonies et Protectorats, au président de la Commission des travaux publics, 5 de julio de 1928.

presidente Leygues, «en matière de politique extérieure, le Gouvernement a invariablement revendiqué le droit de n'accepter, s'il le juge utile, ni discussion ni interrogation»—, había dos opciones: que el presidente interviniera sólo si lo fuera a considerar conveniente, o que lo hiciera en cualquier caso. Quienes defendían esta segunda opción, lo hacían temiendo que el presidente del Consejo de Ministros no fuera a hacer ninguna declaración de relevancia, y también para evitar «l'intervention de députés non qualifiés». La percepción de la comisión como un grupo de especialistas, prácticamente únicos autorizados a intervenir en este tipo de debates, se había asentado.

La situación siguió su curso al día siguiente, toda vez que los temores expresados el día anterior se confirmaron y el presidente escogió el procedimiento —declaración escrita— que impedía la presentación de interpelación alguna. Conscientes de que el gobierno prefería expresarse en sesión pública dado que ahí estaba salvaguardado su derecho a no dar determinadas informaciones, y persuadidos también de que el ejecutivo había utilizado a las comisiones para esquivar ciertas explicaciones, plantearon una maniobra para forzar al gobierno a hablar ante el pleno, reunido en sesión secreta, argumentando que la comisión «ne veut pas avoir le monopole des explications du Gouvernement dans cette crise grave. La Chambre toute entière doit savoir et c'est elle qui doit exiger des explications».<sup>283</sup>

También Barthélemy subraya la falta de docilidad que mostraron algunos ministros hacia la comisión, destacando la escasa inclinación de Briand<sup>284</sup> a colaborar con ella, quien pasaba largos meses sin pisar su local y faltaba a veces a su palabra de comparecer ante sus integrante.<sup>285</sup> Del mismo modo, recoge el autor algún trato desfavorable a la comisión, no proporcionándole determinada documentación de importancia que, sin embargo, sí había sido comunicada a la prensa.<sup>286</sup> Las actas de las reuniones nos dejan ver que fueron numerosas las ocasiones en que los diputados tuvieron que hacer grandes esfuerzos para conseguir información por parte de los ministros y que muchas veces esos intentos resultaron frustrados. Por ello, aun reconociendo las limitaciones que en ocasiones se imponían a la libertad de expresión del

---

<sup>283</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 12 et 13 octobre 1915, AN, C//7490.

<sup>284</sup> Durante la guerra, Aristide Briand fue ministro de Asuntos exteriores, al tiempo que presidente del Consejo de Ministros, entre octubre de 1915 y marzo de 1917. Tras la guerra, volvería a ocupar simultáneamente ambas carteras de enero de 1921 a enero de 1922, de noviembre de 1925 a julio de 1926 y de julio a octubre de 1929.

<sup>285</sup> Joseph BARTHÉLEMY: *Le travail parlementaire...*, p. 265.

<sup>286</sup> *Ibidem*, pp. 267-268.



gobierno, más aún en tiempo de guerra<sup>287</sup>, algunos miembros de la comisión manifestaron su insatisfacción con la cantidad y calidad de la información que recibían del gobierno.<sup>288</sup>

Es interesante constatar que casi siempre aparece algún modelo más perfecto, al que tomar como referencia y en cuyo espejo proyectar la realidad propia. Si para los parlamentarios españoles ese ejemplo solía ser Francia, los parlamentarios franceses miraban con envidia al Palacio de Westminster, donde «on interroge en séance publique le ministre des affaires étrangères, dont les réponses sont toujours nettes et complètes». La mayor transparencia observada por el Almirantazgo británico, frente al ministerio de la marina francés, fue igualmente resaltada.<sup>289</sup>

Pues bien, tras una aparente cordialidad y buena disposición de los ministros para colaborar con el Parlamento —sin duda sincera en algunos de ellos— se escondía a menudo el celo de los gobiernos por mantener al abrigo la información diplomática, propósito que lograban echando mano de estrategias y modalidades bien conocidas por los diputados. «Il nous fera un exposé verbal, il dira ce qu'il voudra, choisira les documents, passera certains passages, nous ne connaissons qu'une parcelle de la vérité, ce qui est pire que de ne rien savoir», resumió Cachin en enero de 1917, cuando la comisión constató el fracaso, al menos momentáneo, de sus persistentes intentos de obtener acceso a la documentación del Quai d'Orsay relativa a las operaciones en Grecia y se tenían que resignar a escuchar al presidente del Consejo en audiencia, cuando lo que querían era conocer y leer ellos mismos la documentación. Oficiosamente, el presidente del Consejo les había indicado que «il n'est pas dans la tradition du Quai d'Orsay de communiquer des documents à une commission». Claro está que los diputados no estaban dispuestos a aceptar sin más las tradiciones del ministerio<sup>290</sup>: «nous lui disons [au président du Conseil] que nous entendons rompre désormais avec la tradition du Quai d'Orsay dont il parle. Nous lui déclarerons surtout que nous ne voulons plus de diplomatie secrète, qui avant la guerre et même depuis s'est montrée si lamentable et si préjudiciable aux intérêts du pays», afirmó tajante Cachin. Tanto más cuanto que, según este diputado, los hechos sobre los que pedían la documentación pertenecían

---

<sup>287</sup> «Ils [les ministres] ne peuvent pas tout nous dire dans des moments comme celui-ci, où ils négocient avec l'Angleterre et la Russie», afirmaba Albin Rozet, presidente de la comisión. Vid. Procès verbaux Commission des Affaires étrangères, Séance du 8 mars 1915, p. 18, AN, C//7488.

<sup>288</sup> «Nous avons déjà entendu le Ministre ; je n'ai pas été plus éclairé qu'avant. Le Ministre a employé des formules très diplomatiques et c'est tout. Notre président a bien voulu se déclarer satisfait, je déclare que je l'ai été beaucoup moins que lui», aseguraba Georges Leygues, diputado republicano de izquierdas. *Ibidem*, p. 19.

<sup>289</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>290</sup> Acordando que, en caso de seguir topándose con la oposición del ministro, llevarían la cuestión a la tribuna del Congreso, por medio de una interpelación al gobierno, lo que suponía abrir un conflicto públicamente. La intervención en la tribuna del Congreso — «un stimulant pour engager le gouvernement à agir» — era el último recurso de los diputados comisionados cuando, tras muchas gestiones e intentos, no conseguían satisfacción a sus aspiraciones, como lo vemos en muy variadas ocasiones.

al pasado, de manera que el gobierno no podía alegar que su conocimiento comprometería negociaciones en curso. De nuevo hacía acto de presencia la comparación con la situación de otros países, para poner de relieve la anómala actitud del gobierno francés, que les habría llevado a una situación de mayor precariedad informativa: «Il s'agit de faits que tout le monde, sauf en France, connaît, car les journaux étrangers les ont publiés, alors que les journaux français n'y étaient pas autorisés.»<sup>291</sup> No parece que el presidente del Consejo les diera finalmente satisfacción, toda vez que les entregó documentación general sobre los asuntos de Grecia, entre los cuales se encontraban asuntos aún en curso, de manera que el ministro pudo hacer un ejercicio de selección de los documentos entregados, escudándose en la reserva debida en esas situaciones.

Finalizada la guerra, la documentación nos muestra que la reserva y el secreto persistieron y los ministros los siguieron invocando en ocasiones, lo que siguió provocando la protesta de los comisionarios, tanto de la Asamblea como del Senado, quejándose tanto del silencio de los ministros sobre determinadas cuestiones como del desconocimiento en que se les tenía en asuntos de importancia.<sup>292</sup> Ahora bien creemos que debemos hacer aquí algunas observaciones, comparando el caso francés y el español, porque si bien es cierto que lo que hemos visto en los párrafos anteriores nos habla de determinadas reticencias entre algunos políticos a ese sometimiento al control parlamentario, y del recelo a compartir con los diputados la información diplomática, nos parecen en todo caso insignificantes en comparación con el sistema que se había consagrado ya en Francia, así como con el deficiente sistema español.

En primer lugar, hemos de diferenciar entre el pleno de la Cámara y la Comisión. En el primero, el gobierno acudía con mayor frecuencia al deber de discreción, mientras que en la segunda, los ministros hablaban con mayor libertad, dado su carácter más restringido así como el hecho de que el contenido de las discusiones no eran objeto de publicación, a diferencia de los debates plenarios. Es cierto que el ministro podía intentar sortear el control de la comisión, dilatando los plazos, imponiendo las modalidades de la rendición de cuentas... Sin embargo, al ministro no le era fácil salir victorioso, ya que cuando los diputados consideraban que no se les había dado satisfacción o sus funciones habían sido torpedeadas, recurrían a las distintas herramientas a su alcance para luchar contra el ejecutivo. En España, como sabemos, el único

---

<sup>291</sup> Vid. Procès verbaux Commission des Affaires étrangères, Séance du 10 et 12 janvier 1917, AN, C//7490.

<sup>292</sup> Podemos comprobar que esta situación no era exclusiva de la Cámara. En el Senado también encontramos ejemplos de ello. Véase, entre otros: AS-France, 69S 145. Commission de la Marine, 11ème séance, 3 décembre 1929. Réunion de la commission avec celle des Affaires Étrangères, en vue de la Conférence navale de Londres, sobre la postura del gobierno ante la conferencia de Londres, en lo que respecta a sus demandas en materia de reducción de submarinos y de cruceros; AS-France, 69S 11, Séance du 2 juillet 1930, réunion de la Commission des Colonies, Commission des Affaires étrangères et de l'Armée, audition de M. Pietri, ministre des Colonies, p. 55, sobre la política del gobierno con respecto a Rusia.

escenario en que se ejercía el control parlamentario sobre la política internacional del gobierno era el debate plenario, toda vez que la Comisión de Estado —creada sólo en 1918— no logró tener apenas actividad, mucho menos ejercer una eficaz labor de fiscalización. Y en el pleno, cuando el gobierno invocaba la reserva o el secreto debidos a la información diplomática, los diputados sólo podían recurrir a la protesta, si bien es cierto que en alguna ocasión el gobierno llegó a cerrar las Cortes debido a la amenaza de determinados diputados de suscitar un debate sobre política internacional que habría causado serios problemas al ejecutivo.

En segundo lugar, descendemos en el caso de Francia a un segundo nivel en lo que respecta al secreto en la diplomacia: el Gobierno compartía la información con los representantes de la soberanía nacional, pero les pedía un compromiso de discreción absoluta, de modo que pudiera tener la certeza de que esa información delicada no llegaría al pueblo, mediante artículos o notas de prensa, discursos, etc. El Gobierno no rehuía de esta manera acudir ante el parlamento, pero no pudiendo recurrir ya en tiempos de paz a una reunión plenaria secreta<sup>293</sup> sin despertar la alarma social, cumplía con su deber explicándose ante la comisión parlamentaria. Esta se mostraría plenamente comprensiva con esta posición.<sup>294</sup>

Sin embargo, no tardaron en aparecer algunos diputados que no estaban dispuestos a aceptar ya ninguna forma ni ningún nivel de diplomacia secreta. El incidente provocado por el representante del Partido comunista en una sesión de la Comisión de diciembre de 1924 suscitó un debate sobre los límites de la diplomacia abierta, tan en boga tras la Gran Guerra.<sup>295</sup> El presidente del Consejo, Édouard Herriot, que se disponía a contestar a un amplio cuestionario sobre política internacional —relaciones con los EEUU y el Reino Unido, el protocolo de Génova, actitud de Francia y el Reino Unido en Marruecos y Oriente, deudas interaliadas...—, pidió a los diputados que le asegurasen su absoluta discreción sobre la información que iba a proporcionarles. Esta actitud que solicitó a los diputados residía en la base misma de la relación entre gobierno y comisión, del sentido de la intervención de aquel ante esta y, en última instancia, del carácter de la comisión, tal y como él los entendía: «si une convocation devant une Commission a un sens, c'est que, dans cette assemblée restreinte, il peut dire, sous le sceau du secret, un certain nombre de choses qu'il serait imprudent d'annoncer en séance publique».

---

<sup>293</sup> Tras la guerra se procedió a la publicación del contenido de las sesiones secretas celebradas durante la contienda. Sin embargo, el gobierno consiguió ralentizar, al menos en parte, ese proceso, en la medida en que la publicación de las actas de aquellas sesiones en que se hubieran aportado documentos emanados de gobiernos extranjeros, debía contar con el permiso de estos últimos. Vid. Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séances du 27 janvier et 29 mars 1922, y la carta del ministro de Asuntos Exteriores al presidente de la misma Comisión, 31 de enero de 1922, AN, C//14634.

<sup>294</sup> Lo comprobamos en varias ocasiones, como por ejemplo en la sesión del 19 de febrero de 1923. AN, C//14635.

<sup>295</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séances du 3 et 4 décembre 1924. AN, C//14636.

Sólo uno de los diputados presentes, el comunista Jacques Doriot, se negó a aceptar tal compromiso, provocando con ello la renuncia del presidente del Consejo a llevar a cabo su intervención. Es cierto que, inspirado por el internacionalismo doctrinario de su partido, recalcó que no estaba dispuesto a atarse por ningún compromiso «vis-à-vis du gouvernement ni vis-à-vis de l'État français», lo que despertó la cólera de sus colegas. Pero su postura desató un interesante debate en el que quedaron planteadas las dos posturas confrontadas. Por un lado, la que defendió Doriot, quien aseguraba inscribirse en la línea de pensamiento de su partido, que al igual que el partido socialista, se oponía a la diplomacia secreta. «Le moment est venu de rompre avec elle», afirmó, sin admitir «aucune mesure qui tendrait à la maintenir.» El pueblo —el proletariado, en expresión del diputado comunista— debía conocer precisamente las negociaciones diplomáticas: «Si le prolétariat avait connu le Traité de Versailles au moment des tractations engagées, il l'eût fait modifier.»

Frente a él se situaron quienes consideraron que las negociaciones, como los procesos de decisión debían llevarse a cabo de manera confidencial y sólo cuando «les affaires arrivent au grand jour des discussions internationales [...] il y a lieu de faire connaître les décisions prises». Dando así la razón al gobierno<sup>296</sup>, criticaron que la postura de los diputados comunistas, lejos de poner fin a la diplomacia secreta, la fomentaba, en la medida en que conseguía que «la délégation de la souveraineté nationale se trouve empêchée de recevoir les communications confidentielles du Gouvernement», privando así al Parlamento de la única garantía de que disponía. La solución que encontró la comisión, con la oposición de dos de sus miembros, fue la constitución de una sub-comisión que recibiera las informaciones y comunicaciones oficiales y confidenciales, y de la que podían formar parte todos los miembros de la comisión que se comprometieran a guardar secreto.

Pero, como hemos anunciado en el título de este apartado, la Comisión de Asuntos Exteriores quiso superar la función de control y fiscalización de la labor gubernamental que en materia de política internacional tenía atribuido el Parlamento, y conseguir un papel más activo en el campo diplomático. De nuevo, la guerra aceleró el proceso, modificando métodos y prácticas en razón de las circunstancias que trajo consigo. Así, en enero de 1917 Georges Leygues, presidente de la Comisión recordó a sus compañeros que «il a été admis depuis la guerre que les grandes commissions ont un autre mandat que celui qui consisterait simplement à homologuer et à contrôler, qu'elles ont aussi un droit de conseil et de suggestion».<sup>297</sup>

---

<sup>296</sup> Todos los integrantes de la comisión, a excepción de Doriot, redactaron y firmaron un escrito en que aprobaban la actitud del presidente del Consejo.

<sup>297</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 10 janvier 1917, p. 9, AN, C//7490.

De esta manera, la lucha por conseguir una información extensa y de calidad por parte del gobierno adquiriría un nuevo sentido: era la base imprescindible para que la Comisión pudiera —¡atención!— «*préciser sa politique extérieure*». <sup>298</sup> En tanto que representantes del país, exigían que se les dijera todo aquello que el interés nacional impedía que fuera silenciado: «le Gouvernement ne devrait rien faire d'important, sans en informer la commission», sentenció el republicano radical-socialista Léon Malavialle. <sup>299</sup> Para ello se propusieron otorgar carácter regular al contacto con el ministro de Asuntos Exteriores, superando así la índole ocasional del mismo. A través de audiencias o, cuando menos, informes semanales <sup>300</sup> esperaban ejercer su control de manera más completa y continuada, lo que les permitiría intervenir en mayor medida en la marcha de los asuntos exteriores.

Sin embargo, no todos los miembros de la comisión compartían esta manera de ver las cosas. Entre ellos se encontraba André Honnorat, de la izquierda radical, quien veía ridícula la pretensión de que el gobierno se presentara delante de la comisión para pedirle permiso para emprender tal o cual negociación. Refiriéndose a la expedición en los Dardanelos y subrayando que, habiendo sido inspirada tanto por motivos políticos como económicos, los ministros de finanzas de las tres potencias aliadas se habían reunido hacía poco en París, preguntaba de forma retórica a sus interlocutores si «*était-il possible qu'après leurs échanges de vues, le Gouvernement vînt nous dire : Nous allons engager telles négociations ; nous le permettez-vous ?*». La respuesta que dio fue contundente: «*Je suis de ceux qui pensent que le Gouvernement nous doit compte de ses actes, que nous avons le devoir de lui poser des questions ; mais nous ne pouvons lui dire : C'est nous qui, en commission, ferons la politique de la Triple-Entente.*» <sup>301</sup>

No logró convencer, sin embargo, a sus colegas y, al igual que habíamos visto en las discusiones plenarias, la pugna entre estas dos posiciones siguió abierta, desde luego con mayor intensidad y extensión en la comisión, conscientes sus miembros de la fuerza y posición central que tenía en este ámbito. La opción representada por Moutet no parecía dispuesta a rebajar sus pretensiones. No se trataba ya de fiscalizar la política del gobierno, el objetivo era adoptar una política propia y luchar por que prevaleciera. En colaboración, al margen o incluso en oposición al gobierno. A pesar de las precauciones que expresaban, la posición de estos diputados era clara:

«*si nous ne pouvons nous substituer au pouvoir exécutif, qui a son rôle et sa responsabilité dans la direction de notre politique étrangère, j'estime que nous avons le devoir, en tant que*

---

<sup>298</sup> Es así como el diputado socialista Marius Moutet inició una amplia discusión suscitada en marzo de 1915 en el seno de este órgano, con el objetivo de definir «*quelle doit être la méthode de travail de la Commission*». *Procès verbaux Commission des Affaires étrangères, Séance du 8 mars 1915*, p. 16, AN, C//7488. (la negrita es nuestra).

<sup>299</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>300</sup> *Ibidem*, pp. 16-17 y 20.

<sup>301</sup> *Ibidem*, p. 21.

commission des affaires extérieures, d'avoir notre politique. [...] Nous n'avons pas à gouverner, mais à prévoir et à intervenir, au besoin, dans la solution des problèmes diplomatiques, avant qu'il soit trop difficile de les résoudre.»<sup>302</sup>

En esta línea hemos de enmarcar la iniciativa propuesta por el socialista Marcel Cachin en agosto de 1915, para establecer relaciones con los parlamentarios ingleses. No se trataba de un contacto institucional entre dos parlamentos, con objetivos genéricos o para poner en común sus experiencias, como se desarrollaba ya, por otra parte, desde finales del siglo XIX, en el seno de la Unión Interparlamentaria, fundada además por un británico y un francés.<sup>303</sup> Lo que se estaba proponiendo era la apertura de una vía de acción paralela a la actuación gubernamental. Cachin, que recibió el apoyo entusiasta de otros diputados, como Leygues y Longuet, consideraba imprescindible acudir directamente a sus colegas británicos, en primer lugar para conocer la opinión y las aspiraciones del gobierno inglés —«les relations entre l'Angleterre et la Russie nous sont très dissimulées»—, pero sobre todo para concertar de consuno con ellos su política de cara a la guerra y a la futura paz: «Pour les problèmes militaires actuels et pour les problèmes diplomatiques de demain, il faut que nous soyons en rapport avec les parlementaires anglais».<sup>304</sup> No nos parece arriesgado afirmar que podemos percibir en estos propósitos no sólo una muestra de una incipiente diplomacia parlamentaria<sup>305</sup>, que va a conocer un verdadero desarrollo sólo a partir de la segunda mitad del siglo XX, asentando y ramificando cada vez más su acción<sup>306</sup>, sino

<sup>302</sup> Procès verbaux Commission des Affaires étrangères, Séance du 8 mars 1915, p. 23, AN, C//7488.

<sup>303</sup> James DOUGLAS: *Parliaments across frontiers. A short history of Inter-Parliamentary Union*, Londres, Stationery Office Books, 1975.

<sup>304</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 6 août 1915, pp. 2-3, AN, C//7488.

<sup>305</sup> Un término que incluso cien años después sigue suscitando el recelo de muchos diplomáticos de carrera, tanto como la realidad que designa, como lo pone de manifiesto el coloquio que en 2001 celebraron de manera conjunta la Asamblea Nacional y el Senado franceses, y en el que se le trataba como «concepto emergente». Se proponían sus organizadores analizar el concepto en sí, el recorrido que ha tenido esa práctica, fundamentalmente en la segunda mitad del siglo XX, los medios de que disponía para conseguir sus objetivos, sus características y funciones, y dedicaron notables esfuerzos precisamente a explicar su carácter complementario de la acción gubernamental y a reafirmar y justificar sus derechos en tanto que representantes del pueblo. Vid. *La diplomatie parlementaire*. Actes du colloque du 23 mai 2001 organisé sous la présidence de Raymond Forni, président de l'Assemblée nationale, et Christian Poncelet, président du Sénat, Paris, Imprimerie du Sénat, 2001. Debemos subrayar que usamos el término de *diplomacia parlamentaria* con el mismo significado que le otorga la obra citada, esto es, la acción diplomática efectuada por los medios parlamentarios, diferenciándola de la otra acepción con que se usa, el de un «tipo de diplomacia que expresa una forma de ejecutar el trabajo en algunas conferencias u organizaciones internacionales» y que imitaría los formatos de trabajo de los parlamentos regionales o nacionales, como aparece definido en el *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior* coordinado por Juan Carlos Pereira (Barcelona, Ariel, 2008, pp. 315-316). No obstante, hemos de señalar que es esta última definición con la que parece haberse acuñado el término, en la década de los 50 del siglo XX. Para un análisis de los inicios de la diplomacia parlamentaria contemplada de esta manera, véase: César SEPÚLVEDA: «La diplomacia parlamentaria y la formación del nuevo orden jurídico internacional», en *Estudios de Derecho internacional. Homenaje al profesor Miaja de la Muela*, vol. 2, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 773-791.

<sup>306</sup> En un largo recorrido, plagado de vicisitudes debido a la falta de definición y regulación: Miguel Ángel MARTÍNEZ: «Las relaciones internacionales entre los parlamentos y la política exterior de los gobiernos», en *Revista de las Cortes Generales*, N° 53, 2001.

también la intención de ir superando la diplomacia entre gobiernos e impulsar otra entre pueblos, que se encontraban naturalmente representados en los parlamentos. Recordemos que finalizada la guerra, en el Congreso de los Diputados español, el republicano Francesc Layret levantaba acta de esta mutación: «Hoy va terminando la política internacional como señora de la diplomacia, para convertirse en obra de los pueblos».<sup>307</sup> Y, en efecto, este embrión fue desarrollándose, dando lugar al Parlamento interaliado que, lejos de disolverse una vez finalizada la guerra, extendió su vida y buscó ampliar el número de sus miembros.<sup>308</sup>

No es extraño, por lo tanto, que cuando a finales de aquel año de 1915, el radical socialista Henri Franklin-Bouillon, vice-presidente de la Comisión, que había viajado a Londres en representación de sus compañeros, consiguió interesar a sus homólogos británicos y crear un comité interparlamentario franco-británico, provocara la «mauvaise humeur du Temps et des bureaux du Quai d'Orsay» y no contara tampoco con el favor del Foreign Office; en cuanto al ministro de Asuntos Exteriores francés, «au départ il s'est montré très sceptique et au retour très étonné». Sorprende, sin embargo, la buena acogida que parece haber tenido el proyecto en el ánimo del embajador en Londres, quien se mostró muy satisfecho del éxito de la empresa, en la que, al principio, no había tenido ninguna fe.<sup>309</sup>

Resulta altamente interesante para nuestro trabajo que nos detengamos un momento en analizar las tesis vertidas por un periódico como *Le Temps*<sup>310</sup>, ante un proyecto de esta envergadura. En efecto, en un artículo titulado «Un peu de lumière»<sup>311</sup>, el veterano diario francés calificó como peligroso o, cuando menos, un estorbo el proyecto parlamentario, lamentando, en primer lugar, la vaguedad que lo rodeaba, en la medida en que nadie había precisado ni su naturaleza ni mucho menos sus objetivos y funciones, hablando tan sólo de fortalecer las relaciones cordiales y acrecentar el conocimiento y la simpatía mutua. Sospechando que lo que se proponían sus inspiradores era coordinar un plan de acción conjunto, *Le Temps* negaba categóricamente que fueran ellos los actores apropiados para tal obra. Esta formaba parte exclusivamente del ámbito propio de los gobiernos: «Seuls les gouvernements peuvent décider, car seuls ils réunissent les conditions indispensables d'information complète, de rapidité, de secret et de réalisation immédiate de leurs idées. Toute autre organisation internationale ne constituerait qu'un obstacle ou une cause de retard.» Lo mismo ocurriría con toda labor diplomática, cuya

---

<sup>307</sup> DSC. CD, 5 de marzo de 1920, N° 81, p. 4789.

<sup>308</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 17 juin 1920, AN, C//14632.

<sup>309</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 22 décembre 1915, pp. 7-13, AN, C//7490.

<sup>310</sup> Que, con una tirada de 75.000 ejemplares en 1919, no estaba entre los primeros periódicos parisinos, de la talla del *Petit Parisien* o *Le Matin*, pero su relevancia se veía aumentada por el hecho de que, al igual que ocurría con otros periódicos como *L'Action*, el *Figaro* o el *Journal des Débats*, muchos de sus artículos eran reproducidos en la prensa de provincias.

<sup>311</sup> *Le Temps*, 22 de diciembre de 1915.

iniciativa pertenecía también en exclusiva a los gobiernos: «si la future commission interparlementaire pensait à une action diplomatique quelconque, on prendrait la liberté de lui rappeler que pour cela aussi les gouvernements existent». El carácter bilateral de esta comisión era contemplado como negativo, en la medida en que la guerra no afectaba sólo a estos dos países, pero también era percibido como contraproducente una asamblea de representantes de los distintos países implicados: «Ce serait un Parlement international, nouvelle Babel pour la confusion des idées et la confusion des langues.» No parece que, al menos en tiempo de guerra, el rotativo parisino contemplara con buenos ojos ni la diplomacia parlamentaria, ni la diplomacia multilateral. La acción gubernamental seguía siendo en este campo más eficaz y los parlamentos no eran sino unos intrusos que, a lo sumo, conseguían entorpecer su trabajo.

Sin embargo, para la Comisión de Asuntos Exteriores la realidad era justamente la contraria. Era el Quai d'Orsay el que se había convertido en un obstáculo para el éxito de la labor exterior del país. En la percepción de los diputados, su estado aletargado y su incapacidad para reaccionar a los retos que la guerra había planteado al país contrastaban con la dinamicidad y el espíritu abierto de la comisión y lo convertían en una rémora para el avance francés. Dos ámbitos ilustraron perfectamente esta situación: el de la propaganda y el de la expansión comercial.

En efecto, en el campo de la propaganda, un año después de la guerra, la acción del Ministerio de Asuntos Exteriores había sido aún prácticamente nula, en un escenario general de escasísimo desarrollo. Aparte del ejercicio de la censura gubernamental y de una oficina de prensa organizada por Delcassé, que facilitaba información seleccionada a los periodistas extranjeros, «il n'y avait aucun service officiel de propagande proprement dit». El primer organismo semi-oficial nació a principios de 1915 por impulso de un antiguo diputado, Etienne Fournol, y «en étroite liaison avec la commission des Affaires extérieures de la Chambre présidée par Georges Leygues».<sup>312</sup>

En este contexto, la Comisión tomó la iniciativa de estructurar los servicios de propaganda<sup>313</sup>, lo que encontró «la résistance la plus vive au Quai d'Orsay»; «nos agents ont été traités avec défiance et pas toujours avec courtoisie. On a fait ce qu'on a pu pour les décourager», aseguraba el presidente Leygues a sus compañeros en noviembre de 1915.<sup>314</sup> Sin embargo, como subraya Jean Baillou, «soucieux de subordonner au Département tous les services d'action à l'étranger, et aussi, il faut bien le dire, sous la pression de l'influente commission des Affaires

---

<sup>312</sup> Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères...*, pp. 334-337; Raphaële ULRICH-PIER: *René Massigli (1888-1988). Une vie de diplomate*, Bruselas, Peter Lang, 2006, vol. 1, pp. 37-38.

<sup>313</sup> Un campo en el que el Parlamento había constatado «le néant de l'action officielle», en palabras del impulsor de esta iniciativa, Franklin-Bouillon, en la amplia exposición que hizo sobre su obra años más tarde, en junio de 1920. Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 17 juin 1920, AN, C//14632.

<sup>314</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 17 novembre 1915, pp. 3-4, AN, C//7490.



extérieures», Philippe Berthelot, el nuevo director del gabinete del ministro, «beaucoup plus “moderne” que la plupart de ses collègues», emprendió una organización de los servicios de información y propaganda.<sup>315</sup> Como coinciden varios autores, los diplomáticos no vieron con buenos ojos el proyecto que tomaría forma a partir de enero de 1916, cuando Briand centralizó todos los servicios de propaganda y prensa en un nuevo organismo, la Maison de la Presse, cuya autonomía era objeto de constantes quejas y críticas.<sup>316</sup>

Franklin-Bouillon, haciendo valer los derechos del Parlamento, «en particulier notre droit d'initiative et de contrôle», y presentándose como el medio eficaz para «finir avec les coteries et la camaraderie qui faussent la marche régulière des services et dictent trop souvent le choix de nos représentants à l'étranger», pretendió hacerse con la dirección de estos servicios. No logró, sin embargo, sus propósitos, de modo que los parlamentarios, confirmando su desconfianza hacia los diplomáticos, mantuvieron su propio servicio de propaganda, cuyo embrión lo había constituido Fournol, tomando en lo sucesivo el nombre de «comité d'action parlementaire à l'étranger».<sup>317</sup>

La incompetencia del Quai d'Orsay se comprobaría aún más si cabe en el ámbito comercial, en que no habría sido capaz de comprender la importancia de este campo en las nuevas maneras de las relaciones internacionales. Según los diputados de la comisión, el ministerio se mostraba indiferente a la cuestión de los agentes comerciales y a una óptima selección de los mismos: «trop de fantaisie préside au choix des hommes qui représentent la force économique de notre pays au dehors». Otro diputado relataba que el ministro francés en Rumanía había negociado la compra de la cosecha rumana, consciente de la importancia que representaba para ganarse la confianza y la amistad de este país, pero se encontró con el silencio por parte del Ministerio, quien no pareció apreciar el asunto en las mismas magnitudes que su agente.<sup>318</sup> Un silencio que los diputados hacían extensible al caso de otros muchos agentes diplomáticos, que desde el inicio de la guerra se habían quedado sin respuesta de sus superiores.

Era este ámbito, el económico, especialmente en lo relativo a las relaciones futuras entre los Aliados, el que entraba directamente en su competencia. Su estudio y la elaboración de un

---

<sup>315</sup> Jean BAILLOU (dir.): *Ibidem...*, p. 337.

<sup>316</sup> Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy...*, p. 147; Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères...*, pp. 339-340; Georges DETHAN: «Le Quai d'Orsay de 1914 à 1939», en *Opinion publique et politique extérieure en Europe. II. 1915-1940. Actes du Colloque de Rome (16-20 février 1981)*, Roma, École Française de Rome, 1984, pp. 157-163, p. 157, donde podemos leer que «l'action à l'étranger [de la Maison de la Presse] n'est d'ailleurs pas bien vue par tous les diplomates. Par exemple, un Jusserand, ambassadeur aux États-Unis, estime que la propagande doit être discrète et que l'on doit laisser les événements plaider par eux-mêmes.» La rue François 1<sup>er</sup>, donde se instaló la Maison de la Presse, con ser cercana al Quai d'Orsay, aseguraba un cierto grado de autonomía y la no intromisión del personal ministerial, al no compartir el mismo edificio.

<sup>317</sup> Acerca de la organización de los servicios franceses de propaganda en la Primera Guerra Mundial, remitimos a la tesis de Estado de Jean-Claude MONTANT: *La propagande extérieure de la France pendant la Première Guerre mondiale. L'exemple de quelques neutres européens*, Universidad de Paris I, 1988.

<sup>318</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 17 novembre 1915, pp. 4-7, AN, C/7490.

plan de acción que estableciera las bases de esas relaciones de la posguerra sólo podían ser emprendidos, según sus miembros, por la comisión, sin duda dado el alto componente legislativo que presentaban dichas relaciones. En este sentido, tres grandes problemas habían de ser analizados, desde el punto de vista francés: la ausencia de publicidad, la ausencia de viajeros de comercio y una organización bancaria insuficiente. Del mismo modo, computaban como necesaria la mejora del sistema de selección de los agentes consulares en el extranjero, para lo cual, no obstante, no se querían hacer ilusiones, ya que «il faudrait bouleverser tout le Quai d'Orsay».<sup>319</sup>

Consecuencia natural de todo este desastroso panorama que dibujaban, apareció la necesidad de que fueran ellos mismos quienes tomaran las riendas de la acción diplomática, al menos en determinados ámbitos, y lograsen que el ministro aplicara sus propuestas, al margen de su personal. Conscientes de la oposición que encontraban en los servicios del Quai d'Orsay, a quienes veían como unos adversarios declarados —«Il vous sera facile de collaborer avec le président du conseil mais impossible de vous entendre avec les bureaux», afirmaría el presidente de la comisión—, llegaron incluso a plantearse que «il faut amener le ministre à choisir entre ses bureaux et nous».<sup>320</sup>

Este estado de cosas no fue sino en aumento en los años siguientes ya que, por toda esta labor desplegada por agentes emanados de la comisión en el campo de la propaganda y del comité parlamentario interaliado, presente en muchos de los círculos aliados de decisión, el peso que adquirió la comisión en la acción diplomática francesa y la posición que alcanzó tanto a nivel nacional como internacional fue notorio.<sup>321</sup> Por ello, después de la guerra, los diputados intentaron en toda lógica —pero con escasos resultados— consolidar su posición de fuerza y extender el radio de su acción a otras parcelas de las que hasta el momento no se habían ocupado

---

<sup>319</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 17 novembre 1915, pp. 6-7, AN, C//7490.

<sup>320</sup> *Ibidem*, pp. 3-5. Para dimensionar mejor esta voluntad de los diputados franceses de principios del siglo XX de tener un papel activo y hasta preponderante en la acción diplomática de su país, y valorar cuán pretenciosa podía resultar en aquellos momentos, nos puede resultar útil tomar en consideración la definición que, casi un siglo más tarde, daba sobre la misión de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional su presidente, François Loncle: «La commission des affaires étrangères exerce une triple mission institutionnelle : s'informer sur la diplomatie mise en œuvre par un Gouvernement responsable devant le parlement, contrôler l'exécution de cette politique, examiner et voter les textes internationaux qui lui sont soumis par l'exécutif.» Ninguna de las tres misiones deja intuir la intervención de la comisión en la propia acción diplomática, mucho menos le arroga funciones de dirección e iniciativa en la misma. Vid. *La diplomatie parlementaire...*, p. 32. Recordemos, en este mismo sentido, las observaciones de Remiro Brotons (vid. p. 196).

<sup>321</sup> Véase el extenso informe que presentó el diputado Franklin-Bouillon, verdadero director de la acción parlamentaria en estos campos, ante la comisión, en junio de 1920. Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 17 juin 1920, AN, C//14632. En la misma sesión Aristide Briand reconoció, en tanto que antiguo presidente del Consejo de ministros y ministro de Asuntos exteriores, la relevancia de esa labor. «C'est grâce au Parlement interallié et à M. Franklin-Bouillon que les plus heureux contacts ont été établis notamment entre les peuples italien et français, et ont permis à l'action gouvernementale de se développer avec efficacité.»

sino tan sólo de manera tangencial. Fue el caso de las misiones en el extranjero y de los agentes del servicio exterior. En junio de 1920 los diputados pidieron ante la Cámara que los inspectores de las representaciones diplomáticas y consulares —empleo recién creado— redactasen sus informes de tal modo que no contuvieran información confidencial, y pudieran ser así comunicados a las comisiones de asuntos exteriores, lo que les permitiría ejercer su función de control sin necesidad de desplazarse ellos mismos a las legaciones y consulados.<sup>322</sup>

Por su parte, la puesta en marcha de la Sociedad de Naciones ofreció a los diputados otro campo sobre el que extender su control. Como veremos con más detenimiento en el capítulo dedicado a los cambios y reacciones provocados en las diplomacias nacionales por la organización internacional, los propósitos de los diputados con respecto al papel que debería reservarse al Parlamento en la nominación de los representantes franceses ante la SDN y de los funcionarios en la Secretaría general ponen de manifiesto tanto los debates existentes en torno a la diplomacia multilateral como en torno a la creciente presencia que el Parlamento estaba adquiriendo en la diplomacia y que buscaba aumentar constantemente.

Se ponía de esta manera sobre la mesa la posibilidad de que fuera el Parlamento, y no el Gobierno, quien designase a los representantes de Francia en el Consejo y la Asamblea de la SDN. Aparte de las implicaciones que esta propuesta tenía sobre la concepción de la propia Sociedad de Naciones y su carácter, que analizaremos en el capítulo indicado, el fondo de la cuestión ahonda en la oposición entre diplomacia de los estados (ejercida por los gobiernos) y diplomacia de los pueblos (canalizada a través de los parlamentos). En efecto, Marc Sangnier, quien había hecho este planteamiento, lo defendió desde la convicción de que «de plus en plus ce soient les peuples qui prennent contact au lieu des gouvernements».

Estos propósitos —que, como hemos visto, estuvieron igualmente presentes en el Parlamento español<sup>323</sup>— deben ser puestos en relación a las reflexiones sobre las relaciones internacionales que ocuparon a algunos teóricos en el periodo de entreguerras. Unas reflexiones que si bien no crearon la disciplina de las relaciones internacionales, cuyos inicios pueden rastrearse con anterioridad a la Guerra del 14, sí contribuyeron decisivamente a su consolidación.<sup>324</sup> Precisamente el núcleo de su teoría, formulada por su principal exponente,

---

<sup>322</sup> JO. *Chambre*, 26 de junio de 1920, p. 2467.

<sup>323</sup> Y no sólo en el Parlamento; era una preocupación compartida con los juristas, como Adolfo Posada, quien, analizando la nueva institución internacional, sostuvo que había que conseguir que «en las asambleas representativas de la Sociedad, se deje oír cada día más la voz de los pueblos mismos, mediante la palabra de sus hombres más representativos; en otros términos, que cada día hablen más los hombres y menos los diplomáticos.» Vid. Adolfo GONZÁLEZ-POSADA: *La Sociedad de las Naciones y el Derecho político*, Madrid, Caro Raggio, 1925, pp. 46-47.

<sup>324</sup> José Ricardo VILLANUEVA LIRA: «1919: ¿La fundación de la disciplina de Relaciones Internacionales?», en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N° 125, 2016, pp. 11-34; Robert VITALIS: «Birth of a discipline», en David LONG y Brian SCHMIDT (eds.): *Imperialism and Internationalism in the Discipline of International Relations*, Nueva York, State University of New York Press, 2005, pp. 159-182.

Alfred Zimmermann<sup>325</sup>, descansaba sobre la necesidad de dotar a las relaciones internacionales de un contenido nuevo, mediante el tránsito de unas relaciones entre estados a unas relaciones entre pueblos.<sup>326</sup>

El debate no había hecho, sin embargo, más que comenzar y la posición de estos diputados fue contestada por varios de sus colegas, como René Viviani o Alfred Margain, quienes además de advertir de que unos agentes emanados de la voluntad parlamentaria verían limitada su capacidad de acción debido al recelo de los círculos diplomáticos —«les délégués à Genève ne recevront plus d'informations suffisantes et la représentation de la France risquerait d'être paralysée»—, llamaron la atención sobre lo que supondría una confusión de los poderes ejecutivo y legislativo y, más aún, una injerencia del segundo sobre el primero.<sup>327</sup>

Sin embargo, donde parece ser que el consenso fue mayor fue en torno a los funcionarios de que se componía la Secretaría general de la SDN. Como parte del debate sobre el carácter —nacional o internacional— que debían tener estos funcionarios que cada país envió, en número muy dispar, a Ginebra, y que examinaremos también en el capítulo cuarto, la Comisión expuso su deseo de que el parlamento tuviera algún tipo de intervención en su designación. Recordando que este ni había sido consultado acerca de la composición de la Secretaría, ni había podido controlar su estatuto, manifestaron que esa intervención que le debía ser reconocida podía ir desde la precisión de las condiciones de la nominación hasta un control efectivo de las mismas. Admitiendo la justicia que había en que «le Gouvernement jouisse d'une pleine liberté pour le choix de ses plénipotentiaires», cabía al menos «exiger des garanties pour le choix des fonctionnaires dont il s'agit», de manera que en este aspecto decidieron ponerse de acuerdo con el gobierno sobre la manera de proceder para «garantir nos droits sans gêner l'action du Gouvernement».<sup>328</sup>

No querían tampoco los diputados renunciar al ascendente adquirido durante la guerra sobre la labor de propaganda, que ellos mismos habían impulsado. Sin pretender entrar a realizar un análisis de la reorientación en tiempos de paz de los servicios de propaganda de los años de

---

<sup>325</sup> Alfred Zimmermann (1879-1957) fue el primero en ocupar una cátedra de Relaciones internacionales, en 1919. Desempeñó igualmente funciones en la Sociedad de Naciones.

<sup>326</sup> Teoría que plasmó en 1931 en su manual *The Study of International Relations*, publicado al volver a la universidad, en esta ocasión a Oxford.

<sup>327</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 4 mars 1921, AN, C//14633.

<sup>328</sup> *Ibidem*.

guerra<sup>329</sup> —tengamos en cuenta que en 1920 se crea tanto el Service de Presse et d'Information, en tanto que sucesor de la Maison de la Presse, como el Service des œuvres françaises à l'étranger, órgano encargado de «l'expansion intellectuelle de la France au dehors»—<sup>330</sup>, sí podemos exponer algunas ideas en lo que respecta el papel de los parlamentarios en ese proceso y que atañe directamente a nuestro objeto de estudio, plasmadas en una sesión de la comisión parlamentaria de octubre de 1922<sup>331</sup>.

En primer lugar, quedó certificado el papel central que se asignó, al menos en teoría, en adelante a la sociedad en la política internacional de las naciones —«il n'y a [...] pas de politique possible sans une information permanente et sans une éducation systématique des peuples», afirmó uno de los diputados—, lo que explica los esfuerzos desplegados para continuar la labor de propaganda iniciada durante la guerra.<sup>332</sup>

En segundo lugar, podemos apreciar la concepción de la acción en el exterior como una obra que debía abarcar, para ser eficaz, todo un conjunto de campos, más allá del puramente político: el económico, el educativo, el de la información, de los medios de comunicación<sup>333</sup>, etc. En tercer lugar, quedó suscitada la polémica en torno a la unidad de acción, entre quienes consideraban que había que concentrar en el Ministerio de Asuntos Exteriores «la direction unique de tous les services d'action à l'étranger»<sup>334</sup> y quienes, sin duda no ajenos a la conocida experiencia con el Quai d'Orsay y la mala impresión que había causado en los diputados la gestión de la propaganda por parte de la diplomacia, pensaban que debía hacerse cargo de la propaganda bien el Ministerio de Instrucción Pública, bien la propia Presidencia del Consejo de Ministros,<sup>335</sup> si bien, en última instancia se mostrará la comisión favorable a la primera opción.<sup>336</sup>

---

<sup>329</sup> «While the Creel Committee [the american war propaganda committee] was dismantled shortly after the war, the propaganda efforts in Germany and France had an afterlife.» Ralph BLESSING: «A Changing Diplomatic World...», p. 72. Interesantes estudios sobre este tema pueden encontrarse en *Rubrica Contemporanea*, Nº 5, 2016, monográfico dedicado a *El control de la opinión pública al período de entreguerras*, y coordinado por Antonio Niño, así como en: Antonio NIÑO y Juan Ignacio ROSPIR (eds.): *Democracia y control de la opinión pública en el período de entreguerras, 1919-1939*, Madrid, Ed. Polifemo, 2018.

<sup>330</sup> Georges DETHAN: «Le Quai d'Orsay...», p. 161.

<sup>331</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 25 octobre 1922, AN, C//14634.

<sup>332</sup> Precisamente para diferenciar la obra que se pensaba orquestar en lo sucesivo de la que se había llevado a cabo en la guerra, planteaban, entre otras cosas, dar a la propaganda «un autre titre que ce vocable discrédité». En este sentido, la Sous-commission de la Propagande cambió en diciembre de 1921 su nombre por el de «Sous-Commission de l'Information et de l'Expansion françaises». Procès verbaux de la Sous-commission de la Propagande, Séance du 8 décembre 1921, p. 6 bis, AN, C//14636.

<sup>333</sup> En este sentido, aparecía como tarea apremiante la puesta a punto de una potente red telegráfica internacional, a imitación del Reino Unido.

<sup>334</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 25 octobre 1922, AN, C//14634.

<sup>335</sup> *Idem*, Séance du 22 juin 1920, AN, C//14632.

<sup>336</sup> *Idem*, Séance du 16 novembre 1922, AN, C//14634.

Finalmente, constatamos los avances que se estaban tratando de hacer en la construcción de la diplomacia parlamentaria. La experiencia de la acción desarrollada durante la guerra, especialmente en el seno del Parlamento interaliado, que muchos de ellos confirmaban con ejemplos concretos y personales, les había demostrado que «les milieux parlementaires constituent, dans tous les pays, des véhicules excellents de propagande.» Más aún, a menudo esos mismos medios parlamentarios, buenos conocedores, por su variedad de procedencia, de los asuntos de sus países, podían convertirse en excelentes instrumentos para la acción exterior, de manera complementaria a la emprendida por los gobiernos o los medios diplomáticos: «ces envoyés [parlementaires] peuvent, en quelques heures de conversation, réussir là où échouerait un membre du Gouvernement ou l'ambassadeur officiel le plus qualifié», sentenciaba Aristide Briand, que había sido y volvería a ser en varias ocasiones presidente del Consejo de Ministros y ministro de Asuntos Exteriores.<sup>337</sup>

Sin embargo, y a pesar de que en abril de 1921 Aristide Briand había creado *ad hoc* una Alta Comisaría para la propaganda y la expansión francesa en el extranjero, a cuyo frente colocó precisamente a un diputado y antiguo miembro de la Comisión de Asuntos Exteriores, Charles Daniélou<sup>338</sup>, el proyecto de la Comisión de reorganizar los servicios de propaganda, mediante una amplia y sólida estructura que integrara los que estaban funcionando ya, se encontró con importantes dificultades de orden económico, en la medida en que los créditos destinados a estos menesteres no sólo no se vieron aumentados, sino que sufrieron drásticos recortes.<sup>339</sup> De esta manera, en los años siguientes, los diputados de la comisión de asuntos exteriores se emplearon a fondo para evitar lo que les parecía ser «la ruine d'une institution qui fût son œuvre».<sup>340</sup> Junto a la falta de recursos económicos, los diputados seguían percibiendo como razón principal de lo que ellos consideraban como una obra fracasada el hecho de que la labor de propaganda hubiera sido confiada a los servicios diplomáticos.<sup>341</sup> El radical-socialista Albert Milhaud lo expresó en los siguientes términos: «tant que ces services ne seront pas entre les mains d'un parlementaire ils n'auront qu'une action restreinte. Au surplus, la propagande semble au Quai d'Orsay constituer une intrusion abusive dans la diplomatie. Les représentants du peuple ont le sentiment qu'il faut

---

<sup>337</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 25 octobre 1922, AN, C//14634.

<sup>338</sup> Patrick GOURLAY: «Charles Daniélou (1878-1958). La brillante et atypique carrière d'un Finistérien sous la Troisième République», en *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*, T. 103, N° 4, 1996, pp. 99-121, p. 111.

<sup>339</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 16 novembre 1922, AN, C//14634, Séance du 23 mai et 13 juin 1923, AN, C//14635 et Séance du 23 janvier 1924, AN, C//14636.

<sup>340</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 23 mai 1923, AN, C//14635.

<sup>341</sup> Charles Daniélou dimitió en enero de 1922, pasando a ocupar su puesto un funcionario, siendo así la coordinación por parte de un diputado de los servicios de propaganda tan sólo un paréntesis.

parler de nation à nation. Au contraire, les diplomates estiment imprudentes toutes autres conversations que celles qui sont engagées entre des administrations.»<sup>342</sup>

Entre las gestiones que llevaron a cabo en este sentido, cabe referirse a una moción adoptada en junio de 1923 y dirigida al gobierno, en la medida en que resume las distintas cuestiones que hemos ido señalando aquí. Extractamos a continuación las afirmaciones más destacadas:

«La Commission des Affaires Étrangères de la Chambre,  
Considérant que la guerre a démontré la nécessité et la possibilité d'agir sur l'opinion et les forces internationales qui influent aujourd'hui sur la vie nationale des peuples;  
[...] depuis l'armistice, toutes les grandes puissances ont adapté leurs services de presse et d'information à la satisfaction de leurs intérêts en conformité de la nature et de l'ampleur des problèmes de la paix;  
[...] la France doit avoir dans les circonstances présentes, l'organe correspondant aux exigences de sa politique extérieure et aux conditions de son expansion économique, demande au Gouvernement :  
[...] De créer une direction de la presse composée d'un personnel de spécialistes, ayant l'expérience de l'étranger et la compétence professionnelle du journalisme, munie, en outre, de tous les moyens utiles pour la rédaction et la transmission des télégrammes et radiotélégrammes.  
[...] D'intensifier et d'étendre le réseau mondial de nos agences télégraphiques et de leur assurer la plus grande autonomie possible.  
[...] De coordonner tous les moyens d'expansion économique dont disposent les groupements professionnels comme les agences de publicité commerciale de telle sorte que les intérêts privés et l'intérêt général se servent et s'appuient réciproquement.»<sup>343</sup>

Podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que la Commission des Affaires étrangères desempeñó un papel central en las funciones de control a la acción internacional del gobierno. Igualmente, hay que poner de manifiesto que en los años de la Gran Guerra desplegó una intensa actividad dentro y fuera de Francia que iba más allá de la labor que había sido suya y que, si bien no logró consolidar una vez llegada la paz, sembró sin duda el embrión de la diplomacia parlamentaria. De esta manera, podemos resumir, con palabras de Stanislas de Castellane, presidente de esta Comisión en 1931, la labor que le correspondió en ese mundo nuevo surgido tras la guerra:

«Si la commission n'a pas la responsabilité des décisions, elle a, par devers la Chambre, un rôle de critique préliminaire, d'analyse approfondie, d'information et d'investigation. Rôle ardu et délicat à un moment où la plupart des rapports de peuple à peuple se compliquent de "diplomatie financière", à un moment où l'intervention de l'opinion conditionne de plus en plus l'activité, la volonté, la liberté du gouvernement ; à un moment où les parlements s'inquiètent dans la mesure où ils ne sont pas renseignés.»<sup>344</sup>

---

<sup>342</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 11 juillet 1924, p. 7, AN, C//14636.

<sup>343</sup> Annexe au procès verbal de la Commission des Affaires étrangères, Séance du 13 juin 1923, AN, C//14635.

<sup>344</sup> Joseph BARTHÉLEMY: *Le travail parlementaire...*, pp. 268-269.

Así, consagrando lo esencial de su tiempo «au contrôle permanent des décisions diplomatiques prises par le gouvernement», conseguía enterrar una práctica diplomática secular: «Elle empêchait la politique étrangère de tomber dans le domaine réservé du pouvoir.»<sup>345</sup>

#### 2. 4. 4. *Pinceladas para un retrato del aparato diplomático francés*

En los debates presupuestarios, las cuestiones relativas al aparato diplomático tenían una presencia muy limitada y eran tratadas con bastante poco detenimiento, de manera que estas fuentes no son muy elocuentes al respecto. No obstante, sí podemos señalar algunas ideas que sobresalen. En primer lugar, aparece la imagen de una diplomacia anclada en sus tradiciones e incapaz de liberarse de sus amarras. Empezando por el propio ministerio —«peut-être l'esprit républicain n'est-il pas suffisamment répandu dans votre maison. [...] Je voudrais que vous en ouvriez largement les fenêtres, pour que le grand souffle démocratique du dehors pût y balayer de ses larges ondes, les poussières que les siècles y ont accumulées», conminaba el *rapporteur* al ministro de Asuntos Exteriores en 1904, cosechando expresivas manifestaciones de apoyo<sup>346</sup>— y alcanzando a los representantes en el extranjero, a quienes se acusaba en alguna ocasión de ser incapaces de adaptarse a las nuevas realidades. Es el caso del radical-socialista Adolphe Messimy quien también en 1904 advertía al ministro de que serían sus propios agentes los que le irían a dificultar las negociaciones con la Sublime Puerta de cara a crear establecimientos de instrucción laicos, en la medida en que reinaba entre todos los agentes franceses en el Levante una «manière de penser conservatrice et traditionnelle» y que estaban acostumbrados a «pratiquer dans l'empire ottoman cette politique traditionnelle de protectorat des Latins et qui très difficilement, avec beaucoup de regrets et de peine, s'en détacher[ont] pour en suivre une autre.»<sup>347</sup> Maurice Vaisse nos refiere igualmente una actitud crítica de los parlamentarios con respecto a los métodos y del propio personal diplomático, al que acusaban «d'avoir trop souvent confondu l'abstention avec la prudence et pris l'immobilité pour une des formes de l'action».<sup>348</sup>

El anhelo de democratización que enunciaba de manera genérica el *rapporteur* en 1904 no habrá desaparecido y en 1920 nos lo volvemos a encontrar, ya concretado en la cuestión de las limitaciones a la hora de ingresar en la carrera. Fueron varios los diputados que mostraron su rechazo a que se perpetuara la realidad de que «l'accès de la carrière se trouve interdit à ceux qui n'ont pas de fortune personnelle». Si bien es cierto que pusieron en esta reivindicación menos

---

<sup>345</sup> Nicolas ROUSELLIER: *Le Parlement...*, p. 78.

<sup>346</sup> JO. *Chambre*, 26 de noviembre de 1904, p. 2701.

<sup>347</sup> *Ibidem*, p. 2704.

<sup>348</sup> Rapport N° 4108 pour le budget de 1918, par Raiberti, 20 de diciembre de 1917, citado en Maurice VAISSSE: «L'adaptation du Quai d'Orsay...», p. 146.



entusiasmo y menor vehemencia de lo que acostumbraban, hicieron votos, al igual que sus colegas españoles, por que «tous ceux qui ont les qualités voulues pour représenter dignement la France à l'étranger puissent entrer dans les cadres du ministère des affaires étrangères».<sup>349</sup>

Íntimamente ligado a esta cuestión, aparece una reiterada llamada a la mejora de las condiciones materiales de los agentes diplomáticos, sin que se observe aquí ninguna diferencia entre quienes se dedicaban a las labores diplomáticas y quienes tenían encomendadas funciones consulares, como hemos visto en España. La razón residía seguramente en que ambas ramas estaban fundidas en una misma carrera desde finales del siglo XIX. Llegando incluso algún diputado a afirmar que la carrera se encontraba en una situación desastrosa, con casos de agentes que vivían en la pobreza, pedían el aumento de sus retribuciones, que computaban como escasas, e incluso, en una actitud muy distinta a la de los diputados españoles, hacían hincapié en que se les facilitasen las vacaciones en Francia, pagando suficientemente sus viajes.<sup>350</sup>

También registra el *Journal Officiel* alguna petición de mejora de los puestos consulares y de ampliación de su nómina, especialmente en Oriente y Extremo-Oriente, donde radicaban importantes intereses comerciales. A modo de ejemplo, Ernest Outrey, de la izquierda radical y diputado por la Cochinchina francesa, lamentó la situación de la representación consular en China y en Japón, afirmando al respecto de este último país que, a pesar del papel considerable que habría podido jugar Francia, se encontraba muy mal representada en comparación con otros países. Subrayamos, en relación al carácter comparativo de nuestro trabajo, que este diputado consideraba a Francia en la misma categoría que los Estados Unidos, Reino Unido y Alemania, hallando inadmisible que en realidad su representación consular en aquellos países estuviera a la altura de países de menor rango, como Bélgica o Italia.<sup>351</sup>

★ ★ ★

En este segundo capítulo hemos podido constatar mayores diferencias entre ambos países. En España, la senda de la democratización de la política exterior, en lo que tenía que ver con la acción del Parlamento sobre ella, fue mucho más lenta que en Francia y estuvo lejos de alcanzar el mismo grado de desarrollo. Sin embargo, no pueden desconocerse los avances realizados en los veinte años que hemos estudiado aquí. En primer lugar, el interés de los

---

<sup>349</sup> *JO. Chambre*, 24 de junio de 1920, p. 2395.

<sup>350</sup> *Ibidem*, p. 2393; 26 de junio de 1920, pp. 2466-2467.

<sup>351</sup> *JO. Chambre*, 24 de junio de 1920, pp. 2395-2397.

parlamentarios por las cuestiones de política exterior fue creciente a lo largo de las dos décadas, acorde con la progresiva implicación del país en la arena internacional, tras su largo «recogimiento». En segundo lugar, y como consecuencia de esto, cada vez más diputados fueron reclamando su derecho a estar informados sobre la marcha de los asuntos exteriores del Estado, en especial aquellos que pudieran implicar riesgos para la Nación, derivados de compromisos adquiridos en su nombre, y a extender a ellos la función fiscalizadora de la acción gubernamental, que les era propia. El ataque al secreto diplomático fue así aumentando su fuerza, con constantes referencias a los cambios que se estaban experimentando en la diplomacia, a pesar de que esa práctica aún era ampliamente ejercida en los años anteriores a la Guerra del 14. En tercer lugar, y de manera inseparable a la crisis del sistema de la Restauración, en torno a la Gran Guerra, todas estas tendencias se intensificaron, en buena medida debido a que muchos parlamentarios —sobre todo los que no se encuadraban en los partidos dinásticos, a su vez cada vez más desintegrados— comprendieron la virtualidad de la política exterior como instrumento de la lucha política.

A pesar de los diferentes niveles en que hemos visto que se desarrolló la acción parlamentaria en este campo en ambos países, tanto en Francia como en España puede apreciarse que tras la Gran Guerra se reforzó la senda iniciada años atrás, acentuándose los términos en que fueron planteadas aquellas exigencias.

### 3. ESPECIALIZACIÓN Y EXTENSIÓN DE LA DIPLOMACIA. ESTRUCTURA Y ACTORES

*«[...] el Ministerio de Estado moderno no debe serlo ya del protocolo, de las formas y de la rutina, sino el principal agente e impulsor de nuestro comercio, y como tal, la mayor fuerza generadora de nuestra actividad»*

(Pedro Llosas Badía,  
en el Congreso de los Diputados, 1912<sup>1</sup>)

En el capítulo anterior hemos podido comprobar que los principales problemas identificados por los parlamentarios españoles para la diplomacia eran una estructura deficiente de la Administración, que venía arrastrando la necesidad de una reorganización; una insuficiente presencia diplomática y consular en el mundo; y una constante desatención estatal al ámbito del comercio exterior, cuando entendían que precisamente este debía figurar en el centro de toda la acción fuera de las fronteras nacionales. Son estos tres puntos a los que dirigimos nuestra atención en el presente capítulo. Empezando con una aproximación a la estructura de las respectivas administraciones centrales, como marco general, analizaremos las respuestas que tanto la diplomacia española como la francesa dieron al creciente peso que fue adquiriendo el elemento comercial en las relaciones internacionales desde finales del siglo XIX y, finalmente, en estrecha relación con esto, nos proponemos seguir la evolución de los mapas diplomáticos y consulares, con el objetivo de comprender las tendencias y orientaciones de la política exterior de ambos países así como las razones que explican las respectivas evoluciones. Podremos ver de esta manera que algunas de aquellas afirmaciones o propósitos de los diputados españoles no se ajustaban del todo a la realidad y que se debían más bien tanto a su poca familiaridad con estas cuestiones —al menos en una primera etapa—, como a la poca profundidad con que se acercaban

---

<sup>1</sup> DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3814.

a veces a los asuntos diplomáticos. Constataremos que tanto en Francia como en España se tomaron pronto una serie de medidas para auxiliar la expansión comercial y que, con distinto grado de intensidad y desarrollo, en ambos países se mantuvieron y adaptaron con el paso de los años. Del mismo modo, puede constatarse una clara evolución de las redes diplomática y consular que, en el caso de España, dará como resultado un importante avance con respecto al punto de partida, permitiendo al mismo tiempo compensar su tradicional carácter eurocentrista.

### 3. 1. El Quai d'Orsay y el Palacio de Santa Cruz: evolución y adaptación

#### 3. 1. 1. *Las reformas del Quai d'Orsay*

En 1907 el Ministerio de Asuntos Exteriores francés acometió una importante reforma de su estructura interna. Jean Baillou nos define así su relevancia: «À la veille de la guerre 1914-1918, la réorganisation de 1907 et les ajustements mineurs intervenus par la suite avaient doté le ministère des Affaires étrangères de structures profondément différentes de celles dont la III<sup>e</sup> République avait hérité du Second Empire et qu'elle avait adaptées tant bien que mal au fur et à mesure du développement de ses relations avec l'étranger.»<sup>2</sup> ¿En qué consistió pues esta importante reorganización? La innovación que aportó radicó en reunir bajo una misma dirección los asuntos políticos y los comerciales como respuesta al lugar cada vez más importante que estaban ocupando estos últimos en las relaciones internacionales en esos años de transición del siglo XIX al XX, hasta el punto de que ya no pareció posible tratarlos de forma separada. Se mantuvo el reparto geográfico, aunque con una reconfiguración, de manera que la nueva Direction des Affaires politiques et commerciales se dividió en cuatro sub-direcciones: Europa-África-Oceanía, Asia, América y Levante. Esta distribución volverá a ser modificada poco antes de la guerra, cuando una nueva sub-dirección se dedicará en exclusiva a los asuntos de África (en el seno de la cual se colocarán, en un lugar de honor, las cuestiones relativas a los protectorados de Marruecos<sup>3</sup> y Túnez), y las de Oceanía serán incorporados a los Asia, de manera que quedará una sub-dirección únicamente dedicada a Europa, lo que estaba en consonancia con la orientación preponderante del Quai d'Orsay hacia los asuntos del Viejo Continente.<sup>4</sup>

Con esta reforma se había dado un paso importante en la adaptación de la maquinaria diplomática a las nuevas realidades internacionales, pero de manera imperfecta ya que, más bien

---

<sup>2</sup> Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères et le corps diplomatique français. Histoire de l'administration française*, vol. 2, 1870-1980, París, CNRS, 1984, pp. 57-58.

<sup>3</sup> La importancia creciente de la cuestión marroquí se había traducido en 1912 por medio de la ampliación de los efectivos de la oficina de Marruecos. *Ibidem*, p. 71.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 55-59.

al contrario de lo que sostiene Baillou —«les sous-directions géographiques [...] permettaient d'avoir une vue globale des affaires extérieures»—, podemos afirmar con Stanislas Jeannesson que «la volonté louable de réévaluer la place de l'économie dans la diplomatie [...] conduit curieusement à privilégier au sein de cette grande direction la logique géographique au détriment de la logique sectorielle, et donc finalement à subordonner l'économique au politique». Habrá que esperar a la Guerra del 14, como tendremos ocasión de comprobar, para que, mediante la creación de una sub-dirección de relaciones comerciales, se fomente la lógica sectorial, aunque incluso entonces el resultado seguirá apareciendo como insatisfactorio.<sup>5</sup>

Por último, debemos hacer referencia a la creación, en 1909, del Bureau des Écoles et des Œuvres françaises à l'étranger<sup>6</sup>, que nació de la necesidad de coordinar las acciones culturales en el extranjero en las que el Quai d'Orsay estaba involucrado, bien sea sólo concediendo su apoyo, bien sea asumiendo él mismo su dirección y organización. La creación de esta oficina traducía la incipiente concepción de la cultura como un elemento de la acción diplomática, que ya estaba presente entre los responsables del Ministerio, como lo prueba la reticencia a desposeer a las diferentes sub-direcciones políticas de sus medios de acción en este ámbito.<sup>7</sup>

El estallido de la guerra hizo cambiar el peso del Ministerio de Asuntos Exteriores en el seno de la administración; pasando a estar todo subordinado a lo militar, el Ministerio de la Guerra apareció como «un génie tutélaire». Sin embargo, en la estructura interna del Quai d'Orsay no hubo cambios de gran calado. Tan sólo cabe hacer referencia a dos. Por un lado, la creación de la figura del secretario general, que sería puesta en el centro de la actividad del Ministerio, debiendo entender en todos los asuntos relativos a las sub-direcciones y conocer la correspondencia antes de su distribución; en una palabra, «le secrétaire général exerce, sous l'autorité du ministre, la haute direction de tous les services»<sup>8</sup>, si bien los primeros años de existencia estuvieron marcados por la falta de continuidad, constatándose su presencia ininterrumpida sólo a partir de 1925.<sup>9</sup> Según el análisis de Mai'a Cross, la creación de esta figura entraba en una lógica de contrarrestar la acción política del primer ministro, que a menudo se reservaba también la cartera de Asuntos Exteriores, en una constante tensión entre el ámbito político y el diplomático. De esta manera, «besides the obviously centralizing nature of this new

---

<sup>5</sup> Stanislas JEANNESSON: *Jacques Seydoux, diplomate. 1870-1929*, París, PUPS, 2013, p. 77.

<sup>6</sup> Creado en 1909 como «service», en 1910 fue rebajado al grado de «bureau», habida cuenta de que sólo contaba con un agente, el cónsul Paul Gauthier, quien en 1912 lograría hacerse acompañar de un adjunto.

<sup>7</sup> Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères...*, pp. 73-75.

<sup>8</sup> Decreto del 21 de enero de 1920, citado en *Ibidem*, p. 325.

<sup>9</sup> Mucho más inestable fue la figura del sub-secretario de Estado, del que nos dice Baillou que, si bien de 1919 a 1939 no tuvo el carácter excepcional que había tenido en la primera parte de la III República, su presencia en el organigrama del Ministerio fue muy intermitente, contabilizando tan sólo 36 meses sobre los 20 años del periodo. *Ibidem*, pp. 377 y 381-384.

post, the aim was to make the foreign service less susceptible to changes in political leadership, and to maintain the traditions of diplomacy».<sup>10</sup>

Por otro lado, hay que hacer referencia al impacto de las iniciativas tomadas en el contexto de guerra económica. Tras un primer periodo en que se fue avanzando en las medidas del bloqueo comercial al enemigo —una acción emprendida en cooperación con los países aliados— y tras la creación en Gran Bretaña de un ministerio independiente para estos asuntos, en diciembre de 1916 el gobierno francés tomó la decisión de organizar sus servicios en un *Sous-secrétariat du Blocus*, en el seno del Quai d'Orsay, que a partir de junio del año siguiente fue transformado en una dirección especial. Habiendo adquirido un desarrollo y una extensión considerables, estos servicios fueron desgajados del Ministerio de Asuntos Exteriores, sin llegar a integrar un ministerio propiamente dicho, para volver al Quai d'Orsay en diciembre de 1918, por considerarse más apropiado dada la compenetración de las materias de su competencia y las relaciones internacionales. Dieron lugar, como veremos más adelante, a la *Sous-direction des Relations commerciales*, bajo la batuta de Jacques Seydoux.<sup>11</sup>

Junto a ello, como vimos en el segundo capítulo, en 1916 se procedió a la organización de los servicios destinados a la propaganda, con un alto grado de autonomía e instalados en un edificio distinto del Quai d'Orsay. La *Maison de la Presse* dará lugar, en 1917, a dos servicios complementarios —el *Service de l'information diplomatique* y el *Service de l'information à l'étranger*—, ambos adscritos al gabinete del ministro.<sup>12</sup> Del mismo modo que los servicios del bloqueo económico fueron transformados, una vez finalizada la guerra, en la *Sous-direction des Relations commerciales*, los relativos a la propaganda fueron reconvertidos, en septiembre de 1920, en el *Service de presse et d'information*. Igualmente debemos hacer referencia a la conversión, en enero de 1920, de la oficina dedicada a las escuelas y obras culturales en el extranjero en el *Service des Œuvres françaises à l'étranger*, que iría a asumir todas las iniciativas que fueran a contribuir a la expansión intelectual de Francia en el exterior. Por último, y como un órgano totalmente nuevo, aparecía en 1919 el *Service français de la Société des Nations* que, al igual que la Oficina española para la Sociedad de Naciones, centralizó y canalizó toda la actividad de los distintos ministerios relacionada con la institución ginebrina.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Mai'a CROSS: *The European Diplomatic Corps: Diplomats and International Cooperation from Westphalia to Maastricht*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007, p. 113.

<sup>11</sup> Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères...*, pp. 325-333.

<sup>12</sup> *Ibidem*, pp. 340-341.

<sup>13</sup> *Ibidem*, pp. 385-394.

### 3. 1. 2. *El Palacio de Santa Cruz: una adaptación condicionada*

A la hora de abordar el estudio de la estructura del Ministerio de Estado, tenemos que hacerlo tomando en consideración una percepción de este departamento que la documentación consultada nos revela como muy extendida entre los responsables políticos, y desde luego entre quienes estuvieron al frente del mismo a lo largo de estos años y que enunciaba un miembro de la Comisión de presupuestos del Congreso de los Diputados a principios de nuestro periodo de estudio: en 1904 se nos prevenía con nitidez de que no podremos esperar cambios sustanciales y revolucionarios en el Ministerio de Estado. Dadas sus «condiciones especiales», la evolución de su estructura y de sus medios sería necesariamente lenta y serena, de manera que sólo se implementarían modificaciones y novedades conforme lo exigieran «la aparición de nuevas necesidades de orden mercantil o internacional que determinen el establecimiento de aquellos organismos necesarios y convenientes dentro del Ministerio, en sus relaciones con las demás Naciones».<sup>14</sup> A ello se debe añadir un factor que condicionó cualquier planteamiento de reforma del Ministerio: la aversión que mostraba de manera general la opinión pública hacia los gastos ocasionados por la administración diplomática<sup>15</sup>, como ha quedado señalado en el capítulo anterior y como tendremos ocasión de ver también en el actual; una repugnancia que tenían muy presente los responsables diplomáticos.

#### 3. 1. 2. 1. *El organigrama del Ministerio de Estado*

Pues bien, una serie de reorganizaciones llevadas a cabo en los últimos años del siglo XIX habían configurado la estructura del Ministerio de Estado que se encontró Alfonso XIII al tomar las riendas del país y que se mantuvo a lo largo de buena parte de su reinado. Estas reformas respondieron a varias necesidades: por un lado, afrontar de manera adecuada la realidad internacional; por otro, ajustar su organización a la delicada situación económica del país; pero, sobre todo, fue la pérdida de los últimos restos de su imperio colonial y la nueva posición en que quedó España en el plano internacional, lo que llevó al Ministerio de Estado a adaptar su estructura a la nueva situación y a prepararse para contribuir a mitigar el impacto que aquella pérdida tuvo sobre el país y, en especial, sobre su economía.

De esta manera, se fue configurando una administración central que a principios del siglo XX estaba dividida en cinco secciones. La deseada especialización que se implementó en el

---

<sup>14</sup> DSC. CD, 12 de diciembre de 1904, Nº 54, p. 1798.

<sup>15</sup> También en 1904 había subrayado uno de los diputados que, mientras que había presupuestos atractivos para la opinión pública y otros que inspiraban desconfianza y recelos, «hay además presupuestos de Departamentos ministeriales calificados por la opinión de inútiles, de ineficaces, de arcaicos, entre los cuales está el Ministerio de Estado». Vid. DSC. CD, 12 de diciembre de 1904, Nº 54, p. 1806.

tratamiento de los asuntos políticos en 1888<sup>16</sup>, repartiéndolos en tres secciones distintas —de Europa, de América y de Asia, África y Oceanía—, no pudo tener una vida muy larga y ya en los presupuestos para 1893-1894 quedaron reducidas a dos, que se unificaron en una sola a partir de 1899<sup>17</sup>. Del mismo modo, se procedió a integrar en una sola sección las dos en que se habían distribuido los asuntos comerciales y los relativos a los consulados, respondiendo con ello a un criterio más racional, dado el nivel de compenetración entre ambas áreas.

Por otro lado, el Ministerio de Estado asumió, al igual que otros departamentos ministeriales, determinadas atribuciones que habían pertenecido al ministerio de Ultramar, cuando, por razones obvias, este fue suprimido en abril de 1899. En breve espacio de tiempo, se procedió a la ubicación definitiva de las cuestiones relativas a las posesiones coloniales de África occidental, que, a partir de 1901, tras el tratado hispano-francés de junio del año anterior, en que se fijaban las fronteras de aquellos territorios, fueron concentrados en una nueva sección del Ministerio de Estado, la Sección Colonial.<sup>18</sup> La razón que esgrimía el presidente del Consejo de Ministros, Práxedes Mateo Sagasta, residía en la estrecha vinculación que tendrían los asuntos coloniales con los internacionales, dada la situación geográfica de las posesiones africanas, enclavadas entre otros territorios extranjeros. Por demás, acudía al ejemplo de otros países cuyas posesiones coloniales no eran lo suficientemente sustanciales como para dedicarles un ministerio aparte; en la mayoría de aquéllos era también el respectivo departamento de Asuntos Exteriores el que se hacía cargo del gobierno de las colonias. Incluso Francia, quien sí disponía de un ministerio especial para sus colonias, tenía encomendado al Quai d'Orsay lo relativo a los protectorados.<sup>19</sup>

Por lo tanto, a principios del siglo XX el Ministerio de Estado estaba compuesto de la Subsecretaría, cinco secciones —de Política, de Contabilidad y Obra Pía, de Protocolo<sup>20</sup>, de Comercio y Consulados, que a partir de 1904 integró al Centro de Información Comercial<sup>21</sup> (en cuyo seno estaba la Junta de Comercio de Exportación), y Colonial—, un Negociado de Asuntos Contenciosos (que en 1917 sería elevado a la categoría de sección), la Interpretación de Lenguas y, por último, el Archivo y Biblioteca.

---

<sup>16</sup> RD de 25 de septiembre de 1888 por el que se reorganizan las dependencias centrales del Ministerio de Estado.

<sup>17</sup> RD de 16 de agosto de 1899 por el que se reforman los servicios dependientes del Ministerio de Estado.

<sup>18</sup> José MARTÍNEZ CARDÓS: «Introducción», en Carlos FERNÁNDEZ ESPESO y José MARTÍNEZ CARDÓS: *Primera Secretaría de Estado. Ministerio de Estado. Disposiciones Orgánicas (1705-1936)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1972, pp. VII-CLXIII, p. CLVII.

<sup>19</sup> RD de 12 de abril de 1901 por el que se dispone que el régimen, gobierno y administración de los territorios comprendidos entre Cabo Bojador y Cabo Blanco [...] y de las posesiones españolas del Golfo de Guinea, estén a cargo del Ministerio de Estado.

<sup>20</sup> Que por RO de 12 de febrero de 1917 volvería a su antigua denominación de «Cancillería».

<sup>21</sup> RO de 27 de enero de 1904, por la que se dispone que el Centro de Información Comercial quede bajo la dependencia del Jefe de la Sección de Comercio y Consulados.



Hemos de subrayar que en este ordenamiento, la figura del subsecretario, presente a lo largo de todo el periodo, salvo un breve paréntesis durante la dictadura primorriverista, tuvo una importancia fundamental, dado el grado de poder del que fue dotado<sup>22</sup>, como elemento rector, a las órdenes del ministro, de todos los asuntos del departamento y «como figuras de enlace entre el nivel político de los ministros y la burocracia funcionarial de la maquinaria burocrática». Del mismo modo, los subsecretarios «aportaron en muchas etapas la continuidad necesaria en la labor ministerial, al permanecer en ocasiones en el puesto independientemente de los frecuentes cambios de titular de la cartera de Estado.»<sup>23</sup>

A lo largo de los siguientes años, a este esquema —que se mantuvo estable en su esencia— se añadieron algunas secciones nuevas y se crearon, en el siguiente escalón, distintas «unidades, juntas y comisiones —algunas permanentes y otras de efímera existencia—, con el objetivo de ajustar la planta del ministerio a las nuevas realidades de la vida internacional y a las necesidades de la política exterior española.»<sup>24</sup> Una buena parte de estas juntas y comisiones tuvieron como objeto las posesiones españolas en África y el Protectorado en Marruecos, que había dado además origen a que en 1912 se creara una nueva sección, dedicada exclusivamente a los asuntos del Protectorado, al encomendarse al Ministerio la dirección de los mismos, aunque en estrecha colaboración con los otros departamentos implicados, dada la variedad y complejidad de los aspectos técnicos.<sup>25</sup> Entre aquellos órganos podemos citar los siguientes: la Junta consultiva de las posesiones españolas del África occidental (creada en 1902), el Comisionado permanente del Ministerio de Estado para los estudios de colonización de las posesiones españolas del África occidental (1904), la Junta de Enseñanza de Marruecos (1913), la Junta de asuntos judiciales de Marruecos (1914) o la Junta superior de historia y geografía de Marruecos (1916), que vino a completar a las dos anteriores.

La Primera Guerra Mundial tuvo también incidencia directa en la organización interna del Palacio de Santa Cruz. La más importante fue, sin duda, la creación de la Oficina Española de la Sociedad de Naciones, en mayo de 1920. Del mismo modo, en diciembre de 1918, en previsión

---

<sup>22</sup> Las atribuciones de su figura fueron definidas en las *Instrucciones para el régimen y despacho del Ministerio de Estado*, aprobadas por RO de 30 de diciembre de 1901.

<sup>23</sup> Carlos SANZ DÍAZ: «Del Ministerio de Estado al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. El Palacio de Santa Cruz en la política exterior española de los siglos XX y XXI», en José María BENEYTO y Juan Carlos PEREIRA (dirs.); Marta HERNÁNDEZ RUIZ (coord.): *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, vol. 1, Madrid, CEU Ediciones 2015, pp. 299-336, p. 302.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 303.

<sup>25</sup> Durante breve periodo de tiempo, entre junio y noviembre de 1919, funcionó la Sección de Marruecos bajo la misma dirección que la Sección de Política, en atención a «la singular importancia que en los momentos actuales reviste en la política exterior de España cuanto atañe a Marruecos». Enseguida se comprobó que aún colocándose bajo el mismo jefe, habían continuado ambas secciones funcionando con independencia la una de la otra. Véanse las Reales Órdenes de 20 de junio y de 24 de noviembre de 1919.

de la constitución de la Sociedad de Naciones, se había creado una comisión con el encargo de estudiar esa eventualidad y la posible participación de España en dicha empresa. Nos referiremos con mayor amplitud a ambas creaciones en el siguiente capítulo.

Sin embargo, no fueron las únicas. Así, al poco de estallar la guerra se constituyó una Junta de iniciativas con la misión de estudiar las repercusiones del conflicto bélico sobre la economía nacional y las soluciones que cabía aplicar.<sup>26</sup> Lo primordial era el análisis de las dificultades que la guerra había causado a la economía, entre ellas, «la pérdida de mercados para muchos productos españoles», la interrupción de importaciones imprescindibles, las relativas a los transportes, al crédito público y particular... Pero también se encomendaba a este órgano, formado por un representante de cada uno de los ministerios de Estado (el jefe de la Sección de Comercio), Guerra, Marina, Hacienda, Gobernación y Fomento, que estudiara los sectores en que se pudiera aprovechar la falta de competencia extranjera como consecuencia de la guerra, fomentando la producción nacional en aquellas áreas, en que «durante períodos normales la iniciativa no podría ser fecunda por efecto de la competencia extranjera o por falta de remuneración estimable».

En los cuatro años que duró el conflicto, los actos de los beligerantes causaron daños a intereses españoles, que el gobierno intentó defender, procediendo a las gestiones correspondientes. Sin embargo, no en todos los casos se pudo llegar a buen término, de modo que, finalizada ya la contienda, se creó una comisión encargada de ordenar y clasificar las reclamaciones que se habían presentado en el Ministerio, y ofrecer al ministro su parecer acerca de cada una de ellas.<sup>27</sup>

También en el periodo inmediatamente posterior a la guerra, se imponía «la preparación y estudio de los Convenios comerciales que de un modo circunstancial han de regular las relaciones de España con los demás países hasta que la confección del Arancel definitivo y la normalidad económica mundial permitan llegar al régimen más conveniente de los Tratados comerciales». Para ello, en 1921 se puso en marcha una comisión especial, compuesta por el jefe de la Sección de Comercio del Ministerio de Estado, un representante del Ministerio de Hacienda y otro del de Fomento.<sup>28</sup> Del mismo modo, hemos de hacer referencia al comité permanente consultivo de convenios de propiedad intelectual, creado en 1923<sup>29</sup>, en el que el Palacio de Santa

---

<sup>26</sup> Véase el RD de 18 de septiembre de 1914. Sobre el impacto de la guerra en la economía española: José Luis GARCÍA DELGADO: *La modernización económica de la España de Alfonso XIII*, Barcelona, Espasa-Calpe, 2002; ÍD: «El ciclo industrial en España (1914-1939), en *Estudios de Historia Social*, N° 24-25, 1983, pp. 7-24; José Luis GARCÍA DELGADO, Santiago ROLDÁN y Juan MUÑOZ: *La formación de la sociedad capitalista en España (1914-1920)*, 2 vols., Madrid, 1973.

<sup>27</sup> RD de 4 de marzo de 1920.

<sup>28</sup> RD de 20 de mayo de 1921.

<sup>29</sup> RD de 2 de julio de 1923.

Cruz estaba llamado a coordinar la acción de los distintos departamentos involucrados. Finalmente, podemos mencionar la comisión que en el seno del Ministerio se dedicó a estudiar las materias de orden económico y financiero que fueran a tratarse en la Conferencia de Génova de 1922, como ejemplo de actuaciones derivadas de la participación de España en los foros internacionales de posguerra.<sup>30</sup>

Todas estas comisiones estaban compuestas por un conjunto de personalidades con una muy variada procedencia, en función de su especialización, y que integraban desde diputados, senadores o ex-ministros hasta presidentes o representantes de sociedades culturales, académicas, científicas o mercantiles o representantes de diferentes entidades u organismos públicos.

### 3. 1. 2. 2. *Nacimiento de la diplomacia cultural*

En lo que se refiere a las modificaciones orgánicas en la estructura permanente del Ministerio, junto a la Oficina española de la Sociedad de Naciones, los años que siguieron a la Gran Guerra vieron la instalación de una Oficina de Relaciones Culturales.<sup>31</sup> A pesar de que hemos renunciado a estudiar *in extenso* el desarrollo de la diplomacia cultural en España en este periodo, tanto por la necesidad de delimitar los campos objeto de nuestro análisis en aras de una mayor eficacia, como por entender que la historiografía ha prestado una mayor atención a la difusión cultural y a los esfuerzos por establecer este tipo de relaciones con otros países<sup>32</sup>, sí consideramos necesario detenernos a examinar algunos aspectos de esta cuestión, con el objetivo de enmarcar la acción de España en el proceso de integración de la cultura entre las áreas de actuación propias de la diplomacia, que siguieron otros países. Esto nos permitirá seguir afianzando la tesis que sostenemos, en el sentido de que en el caso español también identificamos muchas de las prácticas que estuvieron presentes en las diplomacias de otros países de su entorno y que son señaladas como síntomas de la modernización y adaptación de la diplomacia a unas realidades nuevas y cambiantes; podremos seguir consolidando, por lo tanto, la tesis de la falta de excepcionalidad en el caso español.

---

<sup>30</sup> RD 21 de enero de 1922.

<sup>31</sup> RO de 17 de noviembre de 1921 por la que se crea una Oficina de Relaciones Culturales Españolas.

<sup>32</sup> Lorenzo DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA: «La diplomacia cultural: de la Junta para Ampliación de Estudios al Instituto Cervantes», en José María BENEYTO y Juan Carlos PEREIRA (dir.); Marta HERNÁNDEZ RUIZ (coord.): *Historia de la política exterior...*, pp. 491-530; ÍD: «De la regeneración intelectual a la legitimación ideológica: la política cultural exterior de España (1921-1945)», en *Spagna contemporanea*, N° 6, 1994, pp. 51-71; Justo FORMENTÍN IBÁÑEZ y M<sup>a</sup> José VILLEGAS SANZ: *Relaciones culturales entre España y América: la Junta para Ampliación de Estudios (1907-1936)*, Madrid, Mapfre, 1992; Elvira MORENO: «La evolución de las relaciones culturales entre España y México, 1876-1930», en *Quiroga: Revista de Patrimonio Iberoamericano*, N 13, 2018, pp. 58-68; Carlos Manuel RAMA: «Las relaciones culturales diplomáticas entre España y América Latina en el siglo XIX», en *Revista de Estudios Internacionales*, N° 4, 1981, pp. 893-926.

Debemos empezar por afirmar que la diplomacia española no se retrasó con respecto a otros países en la incorporación de la cultura como una herramienta de las relaciones internacionales. Es cierto que Francia y Alemania fueron pioneras en «la exportación de su cultura más allá de sus fronteras», lo que colocaría a España en una segunda oleada de países en adoptar esta práctica, como indica Lorenzo Delgado<sup>33</sup>, no habiendo sido hasta los años treinta cuando naciones de primer orden, como los Estados Unidos, Gran Bretaña o Japón imitaron su ejemplo.<sup>34</sup> Pero creemos que hay que matizar mínimamente tanto esa precocidad de Francia y Alemania como la tardanza de España, lo que nos llevará a comprobar que los órganos destinados a estos asuntos dentro de las maquinarias diplomáticas francesa y alemana son de más reciente creación, al tiempo que veremos que España destinaba también recursos a la difusión cultural en el extranjero con anterioridad a la guerra y a la creación de su propio servicio en el seno del Ministerio de Estado.

Si bien es cierto que la acción cultural en el exterior se remontaba en el caso de Francia a tiempos incluso anteriores a 1870, mediante un apoyo continuado a las misiones religiosas en Oriente Medio y Próximo, que se dedicaban a la enseñanza de su idioma y literatura<sup>35</sup>, sólo fue en 1909 —eso sí, antes de la Gran Guerra— cuando en el Quai d'Orsay fue establecido, como acabamos de ver, un servicio por el que la diplomacia asumía la dirección de esa empresa, y que tras la contienda, en 1920, fue transformado en el Service des Œuvres françaises à l'étranger, presentando cuatro ramas: sección universitaria y de las escuelas, sección artística y literaria, sección de obras diversas y sección de la imagen, el turismo y el deporte.<sup>36</sup> Sin embargo, en Alemania, que, como indican Hamilton y Langhorne<sup>37</sup>, había comenzado en la década de los 80 del siglo XIX a dedicar esfuerzos a la preservación de su idioma y su cultura en las comunidades

---

<sup>33</sup> Lorenzo DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA: «La diplomacia cultural...», pp. 497-498.

<sup>34</sup> François CHAUBET y Laurent MARTIN: *Histoire des relations culturelles dans le monde contemporain*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 84; Ralph BLESSING: «A Changing Diplomatic World», en MARTEL, Gordon (ed.): *A Companion to International History 1900-2001*, Oxford, Wiley, 2007, pp. 65-77, p. 71. Sobre la acción diplomática cultural de Francia en España, véase: Jean-Marc DELAUNAY: *Des Palais en Espagne. L'École des Hautes Études Hispaniques et la Casa de Velázquez au cœur des relations franco-espagnoles du XX<sup>e</sup> siècle (1898-1979)*, Madrid, Bibliothèque de la Casa de Velázquez N° 10, 1994 y Antonio NIÑO: *Cultura y diplomacia: los hispanistas franceses y España de 1875 a 1931*, Madrid, CSIC, 1988.

<sup>35</sup> Hay que señalar también que fue en 1883 cuando se fundó la *Alliance française*, dedicada igualmente a la promoción del idioma y la civilización franceses. Vid. François CHAUBET: *La Politique culturelle française et la diplomatie de la langue : l'Alliance française, 1883-1940*, Paris, L'Harmattan, 2006..

<sup>36</sup> François CHAUBET y Laurent MARTIN: *Histoire des relations culturelles...*, pp. 83-116 (cap. 4 «Le système des relations culturelles internationales»).

<sup>37</sup> Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, Londres y Nueva York, Routledge, 2000, p. 133.

germanas de fuera de sus fronteras<sup>38</sup>, «a real cultural department was only created after the war», esto es, en 1920.<sup>39</sup>

En este sentido, tampoco puede desconocerse que también desde las últimas décadas del siglo XIX el Ministerio de Estado español se había hecho cargo, bajo la denominación de Obra Pía, de las misiones católicas españolas en Tierra Santa<sup>40</sup> y Marruecos —en este último hay que hacer especial mención de las Escuelas de Alfonso XIII, que empezaron a funcionar en 1913—, de la administración y mantenimiento de los Santos Lugares de Jerusalén, pero también de otras instituciones culturales como el Colegio mayor de San Clemente de Bolonia, la Academia de Bellas Artes de Roma (fundada en 1873) o la Escuela Española de Historia y Arqueología (creada en 1910).<sup>41</sup> La acción de esta embrionaria diplomacia cultural española identificó a Francia como un objetivo principal. Como explica Antonio Niño, en los años de aproximación franco-española en torno a la empresa marroquí, ambos países «entendieron la conveniencia de fomentar el acercamiento académico y el intercambio universitario» como medio para vencer la actitud negativa con la que estaban recibiendo esta política las respectivas sociedades. La creación en 1912 del Centre d'Études Franco-Hispaniques<sup>42</sup>, bajo el patronazgo de la Universidad de París y de la embajada española, respondió a este propósito.<sup>43</sup>

Por otro lado, desde los presupuestos confeccionados en mayo de 1914 para el año siguiente, figuró en el apartado del Ministerio de Estado una consignación —que tendría una dotación variable, entre las 80.000 y las 150.000 pesetas— para «servicios y subvenciones a escuelas y misiones científicas en el extranjero».<sup>44</sup> En el Congreso de los Diputados la instalación y mantenimiento de escuelas en el extranjero estuvo presente en diversos debates a lo largo de estos años. Especialmente activos en su defensa se mostraron los regionalistas catalanes, quienes insistían en establecerlas en la zona de Oriente, en ciudades como Constantinopla, Salónica o

---

<sup>38</sup> El Allgemeine Deutsche Schulverein (Liga General de los Colegios Alemanes), más tarde Verein für das Deutschtum im Ausland (Liga para la Germanidad en el Exterior), se fundó en 1881.

<sup>39</sup> Ralph BLESSING: «A Changing Diplomatic World...», p. 71.

<sup>40</sup> Conde de Campo Rey: *Historia diplomática de España en los Santos Lugares 1770-1980*, Madrid, MAE, 1982.

<sup>41</sup> Véanse el Decreto de 9 de marzo de 1873 por el que se suprime la Comisaría general de los Santos Lugares y pasan sus asuntos a depender del Ministerio de Estado; el RD de 25 de abril de 1881 por el que se crea una Junta consultiva y económica para los asuntos relativos a la Obra Pía; las Instrucciones para el régimen y despacho del Ministerio de Estado, aprobadas por RO de 30 de septiembre de 1901, así como los presupuestos del Ministerio durante todo el periodo, en que se consignan créditos específicos para estas instituciones y misiones. Para un análisis de las instituciones creadas en Italia, véase: Margarita BRU ROMO: *La Academia Española de Bellas Artes en Roma (1873-1914)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1971 y Trinidad TORTOSA ROCAMORA: «La Escuela Española de Historia y Arqueología en Roma», en Miguel Ángel PUIG SAMPER (coord.): *Tiempos de investigación: JAE-CSIC, cien años de ciencia en España*, Madrid, CSIC, 2007, pp. 175-180.

<sup>42</sup> Que en 1917 sería elevado de categoría, deviniendo el Institut d'Études Hispaniques.

<sup>43</sup> Antonio NIÑO: *Un siglo de hispanismo en la Sorbona*, París, Éditions Hispaniques, 2017, pp. 25-35.

<sup>44</sup> DSC. CD, Ap. 1º al Nº 24, de 9 de mayo de 1914, p. 32.

Esmirna, «para dar a la raza hebrea de origen español allí residente, y que todavía habla en castellano, una continuidad de tradición y de cultura, un principio de estímulo de relación que pueda servir mañana para fomentar las relaciones comerciales entre España y aquellos países de Oriente».<sup>45</sup> En los siguientes presupuestos esta partida contempló, en efecto, «la conservación del idioma castellano en las escuelas de las colonias hispanohebreas».<sup>46</sup> A todo ello, hay que añadir actuaciones concretas en este sentido, como por ejemplo, las importantes subvenciones concedidas a sendas exposiciones de arte español en París y Londres, en 1919 y 1920 respectivamente, y que se inscribían en «la campaña reivindicadora del prestigio español en el extranjero, que el Gobierno de S. M. es el llamado en primer término a proteger.»<sup>47</sup>

Vemos por lo tanto que ya con anterioridad a la apertura de la Oficina de Relaciones Culturales, el Ministerio de Estado emprendió acciones de difusión cultural en el extranjero, o apoyó otras emprendidas por terceros, algunas de reciente iniciativa, otras con una más larga trayectoria, aunque les faltara un plan de actuación definido e integrado y su alcance fuera menor que el de los otros países mencionados, en especial Francia. Por otro lado, hay que señalar que François Chaubet y Laurent Martin, que estudian las distintas aristas de la diplomacia cultural en el mundo contemporáneo, integrando los diferentes casos nacionales, presentan la creación de la Oficina de Relaciones Culturales Españolas, en 1921, en la misma oleada de creaciones de este tipo junto a Alemania y Francia, haciendo mención aparte a Italia, sin duda debido a que su sección se limitaba a las escuelas que mantenía en el extranjero, a diferencia del carácter global de los otros tres: «Le Service des Œuvres françaises à l'étranger (SOFÉ) naît en 1920 avec quatre branches [...] Au même moment, l'Allemagne et l'Espagne, avec les créations de

---

<sup>45</sup> DSC. CD, 18 de febrero de 1919, N° 125, p. 5096.

<sup>46</sup> Véanse los presupuestos para 1921-1922 (DSC. CD, Ap. 2° al N° 23, del 2 de marzo de 1921, p. 34) y para 1922-1923 (DSC. CD, Ap. 2° al N° 33, del 9 de mayo de 1922, p. 16). Con todo, la sola referencia a las colonias hispano-hebreas no contentó a los regionalistas, en la medida en que dejaba libertad al ministro para crear dichas escuelas donde considerase oportuno, mientras que los diputados catalanistas consideraban que «no se puede [...] dejar al Sr. Ministro de Estado la facultad de crear escuelas para que lo haga en lugares donde quiera, donde, desde luego, serán convenientes y necesarias, pero nunca tanto como en los países de Oriente» (DSC. CD, 4 de marzo de 1920, N° 80, pp. 4733-4734 - intervención de Bertrán y Musitu), a pesar de que otros diputados, como Luis García Guijarro sí habían pedido que no se limitasen estas creaciones a aquella zona levantina, sino que debieran extenderse a «todos esos pueblos donde la población española, donde el alma española flota, aunque poco a poco va enfriándose, porque no encuentra el estímulo de una cohesión, de un nexo, como sería la escuela». (DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, p. 3040).

<sup>47</sup> Nota del marqués de Lema al presupuesto de su Ministerio, 25 de octubre de 1919, en DSC. CD, Ap. 9 al N° 33, del 14 de noviembre de 1919. Sobre las dos exposiciones mencionadas, véase, respectivamente: Fernando GARCÍA RODRÍGUEZ y M<sup>a</sup> Victoria GÓMEZ ALFEO: «La valoración del arte español fuera de España en la crítica de arte (Periódicos españoles de 1900-1935)», en Miguel CABAÑAS BRAVO (coord.): *El arte español fuera de España*, Madrid, CSIC, 2003, pp. 591-608, pp. 602 y ss.; y Ester BARÓN I BORRÀS: «Exposición de Pintura Española en la Royal Academy of Arts de Londres», en Immaculada SOCIAS BATET y Dimitra GKOZGKOU (coords.): *Nuevas contribuciones en torno al mundo del coleccionismo de arte hispánico en los siglos XIX y XX*, Gijón, Ed. Trea, 2013, pp. 35-52.

l'Abteilung 6 de l'Auswärtiges Amt (1920) et l'Office des relations culturelles espagnoles (1921), emboîtent le pas à la France. L'Italie crée, elle aussi, en 1920, une direction générale des écoles à l'étranger». <sup>48</sup>

Hay que señalar también que, a pesar de las posibles reticencias de algunos diplomáticos o su limitada confianza en que «la acción cultural constituyese un verdadero refuerzo de la política exterior», la puesta en marcha de este proyecto obedecía a las mismas intenciones que en el caso de las diplomacias francesa o alemana, entre otras, de hacer de la cultura un complemento de la acción exterior. Américo Castro, quien promovió esta empresa, concebía la cultura como «un recurso de primer orden para el relanzamiento exterior del país» y en ese sentido preconizaba tres líneas de actuación fundamentales: «el fomento del hispanismo de otros países para impulsar el conocimiento de la lengua y la cultura españolas; la atención hacia la emigración y los núcleos de población hispano-parlantes diseminados por el mundo; junto a la intensificación de los vínculos con las repúblicas hispanoamericanas.» <sup>49</sup>

En este sentido, Francia aparecía de nuevo como modelo. No sólo en el proyecto teórico de Castro <sup>50</sup>, sino también para quienes recibieron el encargo de ponerlo en práctica. De esta manera, a finales de 1922, el nuevo director de la Oficina de Relaciones Culturales, el conde de San Esteban de Cañongo, quien se había diplomado en l'École Libre des Sciences Politiques de París antes de ingresar en la carrera diplomática <sup>51</sup>, se dirigía al director del Service des Œuvres françaises à l'étranger, para solicitarle un conjunto de datos y detalles sobre la forma en que estaba organizado dicho servicio. Definiendo la misión del órgano a cuyo frente estaba situado como «veiller sur l'expansion et la protection de nos intérêts intellectuels à l'étranger», solicitaba información sobre la organización del servicio en el seno del Ministerio, su organización y ramificaciones en el extranjero, si había relación entre otros centros de cultura y este órgano ministerial, cuáles eran los principales proyectos que dependían directamente de él, tanto subvencionados como no subvencionados, con qué publicaciones, memorias o estadísticas contaba, cuál era el presupuesto general de qué disponía... <sup>52</sup> Hay que recordar en este sentido que la Real Orden que creaba la Oficina española en 1921 lo hacía «con carácter provisional y a título de ensayo».

---

<sup>48</sup> François CHAUBET y Laurent MARTIN: *Histoire des relations culturelles...*, p. 84.

<sup>49</sup> Lorenzo DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA: «La diplomacia cultural...», pp. 498-500.

<sup>50</sup> *Ibidem*, p. 499.

<sup>51</sup> En 1903, por lo tanto con anterioridad a aprobar las oposiciones, lo encontramos como agregado honorario en la embajada de España en París. Véase su expediente personal en el fondo de Asuntos Exteriores del AGA, 12/3336, exp. 21886 (Luis Pedroso y Mádan, Conde de San Esteban de Cañongo).

<sup>52</sup> Conde de San Esteban de Cañongo a Jean Giraudoux, Madrid, 29 de noviembre de 1922, AD, Service des Œuvres françaises à l'étranger, N° 12.

Durante esta etapa de experimento, José Antonio Sangróniz y Castro, quien tras el golpe de Estado de Primo de Rivera sucedió en el cargo al conde de San Esteban de Cañongo, profesor del Instituto Diplomático y quien ya había sido asesor para la creación de la Oficina de Relaciones Culturales, presentó en 1923 un plan de expansión cultural y de propaganda política y publicó en 1925 una obra en que ofrecía su visión sobre la labor que competía al Estado en este ámbito.<sup>53</sup>

Un análisis de lo que hacían otros países en este campo, en especial Francia y Alemania, a las que ponía como modelo de actuación, es el pórtico a un estudio que incorporaba constantemente el elemento comparativo, para resaltar más si cabe las lagunas de la acción española, una vez inventariados los logros de la misma. En este sentido, resumía la labor de la Oficina de Relaciones Culturales, en el escaso tiempo transcurrido desde el comienzo de su trabajo, en los siguientes términos: «ha llevado a cabo una amplia labor informativa; ha promovido la negociación de Tratados de Propiedad intelectual, con diversas naciones hispano-americanas; ha atendido con celoso cuidado el importante problema que supone el comercio del libro español en América y, en fin, ha desarrollado con éxito algunas iniciativas de orden intelectual, de mayor o menor interés». Con todo, sentenciaba que «los más importantes problemas relativos a la expansión cultural de España, continúan todavía vigentes».<sup>54</sup> De su propuesta, que dividía en tres direcciones —los países de idioma y civilización distinta a la española; los países hispanoamericanos; y unos servicios de información cultural, política y de prensa comunes a ambas categorías—, podemos retener varias ideas principales. Por un lado, la colaboración del Estado con las iniciativas particulares y la coordinación de los programas de todas las instituciones que tuvieran el mismo fin de la expansión cultural en el extranjero, especialmente aquellas que recibían una subvención del Estado, para dotarlas de una unidad de acción.<sup>55</sup> Por otro lado, la imbricación entre la difusión cultural y la labor de propaganda política:

«Complemento indispensable de los trabajos y gestiones, que figuran esbozados en los capítulos precedentes, es la organización cuidadosa de los servicios de prensa e información, sin los cuales todos los esfuerzos que tiendan a favorecer la expansión cultural española en el mundo civilizado, habrían de resultar estériles e ineficaces. Estos servicios de información y

---

<sup>53</sup> José Antonio SANGRÓNIZ Y CASTRO: *La Expansión Cultural de España en el extranjero y principalmente en Hispano-América*, Madrid, Hércules, 1925.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 43.

<sup>55</sup> *Ibidem*, pp. 84-88, 227-228 y 264.



prensa pueden organizarse a base de tres clases de entidades: Agencia telegráfica<sup>56</sup>, Oficina de prensa<sup>57</sup>, y Oficina de información cultural.»<sup>58</sup>

Y como idea general, la concepción de la acción cultural que los estados estaban llamados a realizar en el extranjero, como parte integrante de su política internacional: «Las modalidades actuales de la vida internacional, exigen que las naciones interesadas en aumentar, o por lo menos en conservar, sus esferas de influencia más o menos directa, realicen una activa propaganda que ponga de manifiesto los valores literarios, científicos y artísticos de cada país, en concurrencia con las producciones análogas de los demás.» Una acción que estaba orientada ahora a ganarse la simpatía de los pueblos, que habían adquirido el poder de influir en las decisiones de sus gobernantes, incluso en materia de política internacional: «El fundamento de este interés, estriba en la importancia de la opinión pública, que si durante el siglo pasado llegó a ser la determinante de la política interior de las naciones, en lo que llevamos del siglo XX, ha conseguido idéntico puesto en las relaciones internacionales de los pueblos, empujando a los gobernantes, con sus simpatías, en un sentido o en otro.»<sup>59</sup>

Precisamente esa visión de que la acción cultural en el exterior se había convertido en una vertiente más de la política internacional, junto al elemento político y el comercial, quedó claramente definida en el proyecto que se proponía el gobierno de Primo de Rivera al constituir en 1926 la Junta de Relaciones Culturales. El Real Decreto por el que se creaba<sup>60</sup> no dejaba lugar a dudas:

«La complejidad de la vida internacional moderna ha ensanchado el cauce de las relaciones exteriores, no circunscritas hoy a las de naturaleza jurídica, política y comercial, sino

---

<sup>56</sup> Que el gobierno pudiera tener a su disposición «para intervenirla y procurar que presente los hechos bajo sus verdaderos aspectos, diciéndolos en la forma que deba decirse y en la forma que al Gobierno convenga decirlo; y además, como elemento que sirva para expresar su pensamiento en el exterior.» *Ibidem*, pp. 292-293.

<sup>57</sup> Que, además de atender la difusión de los periódicos españoles en el extranjero, colaborar con los escritores nacionales fuera de las fronteras o de difundir las películas informativas relativas a la vida española, debería «estar provista en todo momento de los elementos necesarios para contrarrestar con datos y argumentos las informaciones tendenciosas que se publicaran sobre España y al propio tiempo suministrar aquellas noticias que pudieran contribuir a nuestro prestigio.» *Ibidem*, pp. 297-298.

<sup>58</sup> *Ibidem*, p. 292. La falta de una agencia de noticias española implicaba, por otra parte, que las noticias internacionales que ofrecían los periódicos provinieran generalmente de agencias extranjeras —fundamentalmente de la francesa *Havas*—, lo que mediatizaba la información así como la visión del exterior que se difundía en España. María Antonia PAZ REBOLLO: «Las agencias: España en el flujo internacional», en Jesús Timoteo ÁLVAREZ: *Historia de los medios de comunicación en España. Periodismo, imagen y publicidad (1900-1990)*, Barcelona, Ariel, 1989, pp. 71-80; ÍD: *El colonialismo informativo de la agencia Havas en España (1870-1940)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1987 (dir. J. T. Álvarez), citados en José Luis NEILA HERNÁNDEZ: *Regeneracionismo y política exterior en el reinado de Alfonso XIII (1902-1931)*, Madrid, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, 2002., p. 63.

<sup>59</sup> José Antonio SANGRÓNIZ Y CASTRO: *La Expansión Cultural de España...*, p. 7.

<sup>60</sup> De 27 de diciembre de 1926.

extendidas a un aspecto, en igual medida interesante, para el intercambio humano a través de las fronteras. Alude, Señor, el Ministro que suscribe, a las relaciones culturales, en su triple función de mantener el enlace espiritual de la Metrópoli con los núcleos de nacionales localizados en país extranjero; de conservar y acrecer el prestigio de la cultura patria en otras naciones y de establecer de una manera sistemática y ordenada el intercambio cultural con otros pueblos cuyas ideas, cuyos hombres y cuyos libros tan poderosamente pueden venir a enriquecer el acervo de la propia civilización».

La atención educativa a los emigrantes, la proyección de la cultura española en el extranjero y la extensión al ámbito cultural de los intercambios con otras naciones como medio para profundizar en «la vida de pacífica relación de los pueblos» eran, pues, los tres ejes de la acción que se proponía el gobierno a través de este organismo. Insistía el ministro de Estado, José Yanguas y Messía, en que, al igual que en los otros países que han puesto en marcha servicios similares, este debía estar organizado en el seno del Ministerio de Estado, en la medida en que se trataba de «un servicio de carácter extranacional».

Para poder ofrecer una imagen orientativa de la actividad desempeñada por la Junta de Relaciones Culturales, podemos tomar como referencia el inventario de actividades del año 1928 que remitió en 1930 el embajador francés a su ministro de Asuntos Exteriores, a través de la Sección literaria y artística del Service des Œuvres, contestando a una solicitud de información.<sup>61</sup> En esa carta, el embajador señalaba que eran dos las instituciones «particulièrement importantes [qui] sont consacrées au rayonnement intellectuel et artistique de l'Espagne à l'étranger», esto es, la Junta de Relaciones Culturales del Ministerio de Estado y la Junta para Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas (JAE), subvencionada por el Estado con cantidades variables (2.119.034 pesetas en 1927 y 1.843.760 pesetas en 1928). Por su parte, el organismo dependiente directamente del Ministerio de Estado, dividía las 500.000 pesetas de gasto ordinario<sup>62</sup> en diversos capítulos, cuya lectura confirmaba la apreciación del embajador francés de que la labor de la Junta abarcaba también algunas actuaciones dentro del territorio nacional, respondiendo al tercero de los ejes en torno a los cuales pretendía el régimen de Primo de Rivera articular la actividad de la Junta.

En primer lugar, figuraba la creación y mantenimiento de cátedras: de español en las universidades de Utrecht y de Ámsterdam; de historia de España en la universidad de la Sorbona y en la universidad de Lima. Otras cuatro habían sido instauradas o mantenidas por la Junta en territorio nacional: una hispano-americana y otra de lenguas modernas en Madrid, otra de arte

---

<sup>61</sup> Charles Corbin a Aristide Briand, San Sebastián, 22 de julio de 1930, AD, Service des Œuvres françaises à l'étranger, N° 15.

<sup>62</sup> El Real Decreto de 27 de diciembre de 1926 le consignaba ese presupuesto inicial, aumentando así notablemente la subvención de 200.000 pesetas que en los años anteriores destinaba el Ministerio, en conjunto, a las labores de expansión cultural puestas bajo el paraguas de la Oficina de Relaciones Culturales. Vid. presupuestos para 1922-1923 en DSC. CD, Ap. 2 al N° 33, del 9 de mayo de 1922, p. 82.

colonial en Sevilla y otra en Valencia dedicada a Luis Vives. En segundo lugar, diferentes conferenciantes habían recibido subvención estatal, como Sánchez Albornoz en Checoslovaquia o Jiménez Caballero en Italia, además de dos lectores, uno en Marburgo y otro en Bonn. Las escuelas españolas en núcleos de emigración, como los de Burdeos, Toulouse u Oporto, también habían sido atendidas por la Junta. Seguía la nómina con varias exposiciones (de pintura española en Bélgica, Holanda y Argentina, del libro portugués en Madrid), subvenciones a conciertos (de Falla en Viena o para un concierto español en Londres) y becas, entre las que podemos destacar el intercambio de becarios con Panamá o la que recibió el sefardita Kalmi Baruh, estudioso, entre otras áreas, del judeo-español. Diversos centros y círculos españoles en el extranjero pero también un buen número de entidades culturales en España recibían cantidades muy dispares por parte del Ministerio de Estado. Entre los primeros, cabe señalar l'Institut Hispanique de la Sorbona, l'Académie Goya de París, la Casa de España de Roma, la Casa de Cervantes de Bolonia o el Solar Español de Burdeos. Entre las segundas, el listado iba desde la Unión Iberoamericana, a un Comité hispano-inglés, la Asociación de Derecho Internacional, el Instituto ibero-americano de Derecho comparado o el Centro de Estudios Históricos de la JAE. Finalmente, una serie de congresos y conferencias internacionales de muy variada índole (congreso arqueológico de Rodas, americanista de Nueva York, de geografía de Cambridge, de arte popular de Praga, conferencia de química en Holanda...) así como diferentes acciones en la difusión del libro español en el extranjero cerraban este informe acerca de la actividad de la Junta en 1928.

A este tipo de actividades de carácter ordinario, hay que añadir otras acciones y gastos puntuales que se encomendaban a este órgano, como por ejemplo, la asunción, en 1927, de la organización de las tareas de construcción e instalación del Colegio de España en la Ciudad Universitaria de París<sup>63</sup>, para lo que se le concedía un crédito de 250.000 pesetas.<sup>64</sup> Todo ello nos hace ver que, como señala Lorenzo Delgado,<sup>65</sup> la Junta dedicó su actividad a facilitar mediante subvenciones las iniciativas culturales emprendidas por entidades públicas y privadas y que respondían a los objetivos con que aquella había sido creada.

### 3. 1. 2. 3. *La dictadura de Primo de Rivera: tiempos complicados para el Ministerio de Estado*

Tanto estos cambios en el ámbito de la diplomacia cultural como los que analizaremos enseguida relativos a la diplomacia económica, llevados a cabo en la segunda mitad de los años

---

<sup>63</sup> Que será inaugurado ya en tiempos de la República, en 1935.

<sup>64</sup> RO 1424, de 10 de noviembre de 1927.

<sup>65</sup> Lorenzo DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA: «Diplomacia cultural...», p. 500.

20, no pueden analizarse al margen del ciclo reformista que la dictadura de Primo de Rivera puso en marcha —que, analizado en su conjunto, puede presentar un cierto aspecto caótico, con medidas de corta duración, retrocesos y rectificaciones en muchos casos— que afectó de manera contundente al Ministerio de Estado, y del que sólo parcialmente se pudo recomponer en los últimos momentos del reinado alfonsoino.

Si bien en el momento de la implantación de la dictadura, el Ministerio de Estado se salvó de la supresión de las carteras ministeriales, ya a principios de 1924 el gobierno desgajó de su organización —al igual que de la del Ministerio de la Guerra— los asuntos relativos a Marruecos, que se integrarían —en aras de la centralización— en la recién creada Oficina de Marruecos, de la Presidencia del Gobierno.<sup>66</sup> Se profundizaría en este camino al hacer pasar a Presidencia también la Junta de Asuntos Judiciales de Marruecos, que dependía de Estado,<sup>67</sup> y mediante la supresión de la Sección Colonial, que se integró en la nueva Dirección General de Marruecos y Colonias, con lo que quedaba el Palacio de Santa Cruz «reintegrado a su órbita particular, respecto al Protectorado marroquí y a nuestras colonias [...] como órgano encargado de la representación y defensa de nuestros derechos e intereses en la vida internacional y en las relaciones con los Gobiernos extranjeros y sus Agentes diplomáticos.»<sup>68</sup> Buscando también la centralización, se segregarían del Ministerio de Estado buena parte de sus atribuciones en la política económica en el exterior, que pasarían, como analizaremos con mayor profundidad en el siguiente apartado, primero al Consejo de Economía Nacional (1924) y, más tarde, al Ministerio de Economía Nacional (1928).

Por otro lado, como es ya bien sabido<sup>69</sup>, la estructura interna del Ministerio de Estado sufrió importantes alteraciones en este periodo. Tras la supresión de la Subsecretaría en diciembre de 1925 —al igual que en los demás ministerios—, llegó enseguida la creación de una Secretaría General, «cuya conveniencia es aconsejada por la tradición especial del Ministerio de Estado y por la experiencia contrastada en Ministerios de Negocios Extranjeros de otros países».<sup>70</sup> Al mismo tiempo, la Sección de Política quedaba desdoblada en dos —General y de América— para reforzar la política hacia Hispanoamérica, y veía la luz una Oficina de

---

<sup>66</sup> Real Decreto de 18 de enero, por el que se crea la Oficina de Marruecos y Real Orden de 25 de febrero, por la que se disuelve la Sección de Marruecos del Ministerio de Estado y el Negociado de Marruecos del de la Guerra.

<sup>67</sup> Real Decreto de 18 de septiembre de 1924.

<sup>68</sup> Real Decreto de 21 de diciembre de 1925 por el que se reorganizan los servicios del Ministerio de Estado. Véase también la Real Orden de 1 de enero de 1926, en la que se participa que quedan disueltas la Oficina de Marruecos de la Presidencia del Gobierno y la Sección Colonial del Ministerio de Estado y la Real Orden de 4 de enero de 1926 por la que se determina que las relaciones oficiales con los gobiernos extranjeros en todo lo referente a la acción de España en África se mantendrá por conducto del Ministerio de Estado.

<sup>69</sup> Carlos SANZ DÍAZ: «Del Ministerio de Estado...», pp. 305-308; José MARTÍNEZ CARDÓS: «Introducción...», pp. CLIX-CLXI.

<sup>70</sup> Recordemos que en Francia fue también en 1925 cuando se consolidó esta figura, creada al finalizar la guerra.

Información «para dar a conocer en el extranjero el movimiento social español en su triple aspecto científico, artístico y económico, tan poco conocido, por no decir falseado, hasta el presente»<sup>71</sup>, mientras que la Oficina de Relaciones Culturales, como ya sabemos, dio lugar a una Junta con el mismo nombre (1926). El mismo año, y como consecuencia del apartamiento de España de la Sociedad de Naciones, la Oficina dedicada a estos asuntos fue suprimida.

Con todo, la medida de mayor calado fue la supresión del propio Ministerio de Estado a finales de 1928, pasando sus funciones a depender de la Presidencia del Gobierno, de manera que «durante un lapso de algo más de un año, la política exterior dejó de dirigirse —por primera vez en dos siglos— desde un departamento propio»<sup>72</sup>. Era la manera en que Primo de Rivera entendía dar respuesta a las nuevas prácticas observadas en la conducción de las relaciones internacionales modernas, que eran ejercidas cada vez más por los jefes de los gobiernos.<sup>73</sup> Justificó esta medida en que «difícilmente se concibe ni se verifica en la práctica que las relaciones exteriores no se lleven personal y directamente por los Jefes de Gobierno, como expresión y resumen de la total política y orientación de conjunto de ellos».<sup>74</sup> Y en unas declaraciones a *La Vanguardia* confirmaba el marqués de Estella este propósito: «La integración del ministerio en la Presidencia formando una fuerte y autorizada secretaría general obedece al principio de no alejar ni debilitar siquiera la intervención en asuntos exteriores del jefe del Gobierno, obligado a conocerlos al día y paso a paso.»<sup>75</sup>

No fue, sin embargo, un planteamiento original del dictador. Ya antes de la guerra hubo una propuesta similar en el Congreso de los Diputados. El republicano Laureano Miró había pedido en 1912 la supresión del Ministerio de Estado, integrando sus funciones en la Subsecretaría de la Presidencia del Consejo. La justificación era la misma aducida por Primo de Rivera: partiendo de la base de que «la política internacional, las relaciones con el extranjero, son lo más sustancial y más permanente de la política de una Nación», consideraba que «la persona más obligada a desempeñar, a llevar las negociaciones, es el propio presidente del Consejo de ministros porque es quien puede establecer aquel lazo de unión, aquella conexión, aquel nexo indispensable con los demás partidos políticos que pueden tornar el poder».<sup>76</sup>

---

<sup>71</sup> Véanse los Reales Decretos de 4 y 21 de diciembre de 1925 y la Real Orden circular N° 908 de 9 de febrero de 1926.

<sup>72</sup> Carlos SANZ DÍAZ: «Del Ministerio de Estado...», p. 306.

<sup>73</sup> Blanca LOZANO: «Pasado, presente y futuro de la carrera diplomática», en *Documentación Administrativa*, n° 210-211 (mayo-septiembre 1987), pp. 307-342, pp. 336-337.

<sup>74</sup> Real Decreto de 3 de noviembre de 1928 por el que se reorganiza la Administración central del Estado.

<sup>75</sup> *La Vanguardia*, 13 de noviembre de 1928, AGA, 54/6187, exp. 1.

<sup>76</sup> DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3817. Planteaba con ello el diputado una solución a los problemas de discontinuidad en el desempeño de la cartera ministerial, al que nos hemos referido en el capítulo anterior.

Tomada la decisión por el marqués de Estella, en el tiempo que persistió ese estado de cosas, una Secretaría General de Asuntos Exteriores auxilió al dictador en el desempeño de sus funciones en política internacional. Tras la caída de aquel, y en el contexto de la reorganización de la Administración, procedió el gobierno de Dámaso Berenguer a restablecer el Ministerio de Estado con el mismo carácter, facultades y atribuciones que había tenido, para que «vuelva a ocupar en la organización de la Administración española el lugar que le corresponde de derecho como sucesor directo de la que fue Primera Secretaría de Estado».<sup>77</sup>

### 3. 2. La diplomacia económica antes y después de la Gran Guerra

La adaptación de las maquinarias diplomáticas al creciente peso que fue adquiriendo la economía en las relaciones internacionales<sup>78</sup> ha sido definida como uno de los elementos que caracterizan la llamada *nueva diplomacia* que se habría desarrollado tras la Primera Guerra Mundial.<sup>79</sup> Por ello, queremos dedicar un apartado especial en nuestra tesis a analizar, de nuevo desde el prisma comparativo, la actitud de las dos diplomacias objeto de nuestro estudio ante este fenómeno, un análisis que nos llevará a comprobar que, tanto en una como en la otra, esa atención arrancó mucho tiempo antes de la Gran Guerra, mediante la puesta en funcionamiento de diferentes organismos o iniciativas destinadas a fomentar el comercio exterior de sus respectivos países, si bien las consecuencias de la contienda plantearon nuevos retos y problemas y ensancharon los límites de esos espacios. Tanto en Francia como en España fueron sus sendos desastres nacionales —1870 para la primera; 1898 para la segunda— los que empujaron a los respectivos Estados a involucrarse de manera más decidida en la acción comercial exterior. Por otro lado, tanto el Quai d'Orsay como el Palacio de Santa Cruz tuvieron que afrontar la disputa de su hegemonía en el diseño y conducción de la acción exterior, perdiendo en última instancia una parte importante del territorio que antaño les había pertenecido en exclusiva.

---

<sup>77</sup> Real Decreto-Ley de 21 de septiembre de 1930.

<sup>78</sup> Hasta el punto de que algunos autores, como Carron de la Carrière, se preguntasen si la diplomacia económica no habría invadido toda la escena, al cabo de un recorrido de «relations multiples, variées, complexes de l'économie et de la diplomatie». Guy CARRON DE LA CARRIÈRE: *La diplomatie économique. Le diplomate et le marché*, París, Economica, 1998, pp. 1-24.

<sup>79</sup> «À partir des années 1920 la mise en oeuvre d'une politique du commerce extérieur contribuait sensiblement à modifier l'une des fonctions régaliennes de l'État, la diplomatie. La finalité stratégique traditionnelle de celle-ci, assurer de manière pacifique la sécurité de l'État à ses frontières, se doubla dorénavant d'un impératif opérationnel nouveau : contribuer à l'expansion économique du pays.» Laurence BADEL: *Diplomatie et grands contrats...*, p. 83. Vid. también Stanislas JEANNESSON: «Jacques Seydoux et la diplomatie économique dans la France de l'après-guerre», *Relations internationales*, N° 121 (2005), pp. 9-24.

### 3. 2. 1. Lenta reacción a una nueva realidad: el Quai d'Orsay pierde terreno

En la parte final del siglo XIX la realidad francesa seguía marcada por la impronta de la *défaite* de 1870, que en lo económico se hizo sentir en la dificultad —a pesar del proteccionismo ejercido— de engancharse «à la reprise mondiale des échanges qui s'amorce».<sup>80</sup> Los esfuerzos del Estado fueron precisamente en ese sentido, buscando cubrir con una buena situación económica la decadencia en que se había adentrado el país, al menos en su propia concepción.<sup>81</sup> Es en ese contexto en el que hay que inscribir las iniciativas emprendidas por la administración estatal y por los medios económicos privados para lograr una imprescindible expansión comercial.

Mientras que el Ministerio de Comercio creaba oficinas para la enseñanza técnica, la información comercial, la marina mercante... el Ministerio de Asuntos Exteriores analizaba las reformas que se podían implementar en las representaciones francesas en el extranjero y procedía a la especialización de algunos de sus agentes, encomendándoles misiones económicas en determinadas zonas geográficas, empezando por América latina y continuando por Rusia, el Imperio otomano, los Balcanes, Alemania, China...<sup>82</sup>

Durante mucho tiempo, se había pensado que los cónsules, que ya estaban presentes en una buena parte del mundo, podían hacerse cargo de la labor de información comercial, que aparecía ante los ojos de los exportadores franceses como ineludible, y convertirse así en agentes comerciales al servicio de la economía francesa. Sin embargo, en distintos sectores se extendió la duda acerca de sus capacidades en este sentido, junto a la idea de una administración incompetente. «Les consulats ne serait pas aux bons endroits —nos dice Barbier—, en tout cas hors des grands courants commerciaux, et les consuls n'auraient pas reçu la formation idoine»<sup>83</sup>, a lo que habría que añadir que la enorme complejización de los datos económicos hacía aún más difícil la asunción por parte de los cónsules de esta tarea, habida cuenta de la sobrecarga de funciones a las que tenían que hacer frente de por sí.<sup>84</sup>

Por todo ello, los propios agentes diplomáticos y consulares en el extranjero hicieron llegar a su Ministerio en las últimas décadas del siglo XIX<sup>85</sup> solicitudes o sugerencias para que nombrase agentes especialmente dedicados a los asuntos económicos. El Parlamento, por su parte, hizo otro tanto y también en fechas cercanas. Hubo un primer intento en este sentido en

---

<sup>80</sup> Madeleine BARBIER DECROZES: *Du protectionnisme à la mondialisation 1898-1998. Histoire des Conseillers du Commerce extérieur de la France*, Paris, CCE Communication, 1999, pp. 12-15.

<sup>81</sup> Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères...*, pp. 255-257.

<sup>82</sup> Madeleine BARBIER DECROZES: *Du protectionnisme...*, p. 15; Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale de la France. Information économique extérieure, des consuls aux conseillers commerciaux. 1681-1939*, thèse en vue de l'obtention du diplôme d'archiviste paléographe, Paris, École des Chartes, 1992, pp. 135-143.

<sup>83</sup> Madeleine BARBIER DECROZES: *Du protectionnisme...*, pp. 16-17.

<sup>84</sup> Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 176-177.

<sup>85</sup> Bruno Ricard cita ejemplos desde 1883.

los años finales del siglo XIX. La consulta a las cámaras de comercio puso de manifiesto la falta de unanimidad en torno al proyecto. Mientras que las metropolitanas presentaron unas posturas variadas, las del extranjero se opusieron categóricamente, temiendo perder su papel de instituciones informadoras y consejeras. Estas reacciones, junto a la virulencia del debate en la plaza pública, y las exigencias de recortes por parte del Parlamento, hicieron que el ministro de Exteriores, Gabriel Hanotaux, terminara por retirar su proyecto.<sup>86</sup>

De esta manera, fue un ministerio técnico, el de Comercio, el que, en estrecho vínculo con la Cámara de comercio de París, organizó una estructura administrativa destinada a la información comercial. Se trata del Office National du Commerce Extérieur (ONCE) creado en 1898 como «un organe spécialisé dans la collecte et la redistribution de l'information économique issue de l'étranger»<sup>87</sup>, lo que fue completado con la creación, el mismo año, de los Conseillers du Commerce extérieur (CCE), adscritos al ONCE y escogidos por el ministro de Comercio «parmi les industriels et négociants français établis tant dans la métropole qu'aux colonies ou à l'étranger, y jouissant d'une grande notoriété dans les affaires d'importation ou d'exportation et ayant personnellement contribué au développement du commerce extérieur», con un mandato renovable de cinco años y ejercicio gratuito de sus funciones. Habiendo empezado con algo más de 200 consejeros y alcanzando ya el millar a la altura de 1903, su misión consistía en corresponder con el Ministerio de Comercio y con el ONCE, para dar respuesta a sus peticiones de información y para hacerles llegar sus consejos de cara al desarrollo de la industria y el comercio franceses en el extranjero.<sup>88</sup>

No formaban parte de la estructura de las misiones diplomáticas o consulares; sin embargo, sus funciones habían de hacerse en estrecha colaboración con aquellas, como dejaba claro el ministro de Asuntos Exteriores Théophile Delcassé en sus instrucciones a los jefes de misión, en que plasmaba las medidas tomadas por su departamento para asegurar, al mismo tiempo que el buen funcionamiento de la nueva institución «le maintien intégral de vos attributions et prérogatives».<sup>89</sup> Esa vinculación se derivaba, en primer lugar, del hecho de que eran los agentes diplomáticos mismos quienes estaban llamados a hacer las propuestas para el nombramiento de los CCE y, en segundo lugar, porque, para preservar el sagrado principio de la unidad de acción, se dejaba claro el vínculo de dependencia de los CCE con los representantes oficiales del Estado. Consciente de las posibles susceptibilidades que esta novedad podía despertar en sus agentes, tuvo cuidado Delcassé de prevenirles sobre las buenas relaciones que

---

<sup>86</sup> Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 196-202.

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 153.

<sup>88</sup> Madeleine BARBIER DECROZES: *Ibidem*, pp. 19-22.

<sup>89</sup> Instrucciones fechadas en agosto de 1898 y firmadas por Delcassé, AD, Affaires Commerciales, Série A, carton 239, dossier 1.



debían imperar entre ellos, para lo cual debían «éviter toute cause de froissement avec ces agents».

Por otro lado, las nuevas instituciones implicaron para los propios representantes diplomáticos y consulares una ampliación de sus labores, en la medida en que se les exhortaba también a «contribuer à assurer le bon fonctionnement de l'Office National du Commerce Extérieur», para lo cual se les habilitaba a corresponder directamente con él en determinados casos, esencialmente técnicos y muy bien delimitados.<sup>90</sup> Por demás, se desprende de estas instrucciones a los jefes de misión unas funciones de orientación para con los agentes consulares en lo relativo a estos trabajos, que implica que los primeros también debían participar en ellos, no sólo mediante su orientación o dirección, sino también completando o rectificando las informaciones preparadas por los cónsules.

Poco a poco, por lo tanto, el Quai d'Orsay fue implicándose en la ayuda a la promoción y expansión comercial. Tras haber enviado alguna misión comercial puntual a San Petersburgo (1897), Berlín (1899) y Pekín (1901-1904)<sup>91</sup> encargada a sendos cónsules, fue por impulso del embajador en Londres, Paul Cambon, quien veía con preocupación el retraso acumulado por Francia en este campo con respecto a otros países, que el ministro de Asuntos Exteriores —de nuevo, Delcassé— nombró en 1904 al cónsul suplente en Londres Jean Périet como Agregado comercial para la zona británica.<sup>92</sup>

Otro embajador, Jules Jusserand estuvo detrás del nombramiento del segundo agregado comercial, el cónsul Gaston Velten, que llegaría a Washington dos años más tarde. Jusserand había dirigido en 1905 una enérgica carta al Quai d'Orsay, en que, informando de la creación de puestos de agregados comerciales por parte de la Administración Roosevelt, lamentaba que Francia no hubiera dado el ejemplo en este terreno, pero recomendaba vivamente que lo siguiera. Si ya con anterioridad a su marcha a los EEUU había hecho ver la pertinencia de tal nombramiento dados los balances comerciales, la lejanía con Francia, las características de los mercados americanos, etc., la experiencia del tiempo pasado en la embajada le había confirmado esa necesidad. A pesar del trabajo realizado por la propia embajada, la colaboración de un agente técnico «eût, en maintes circonstances, été fort précieux», tanto más cuanto que las demandas del Ministerio, como la que acababa de recibir, para que asumiera la labor de seguimiento e

---

<sup>90</sup> Relativos a las cotizaciones en bolsa, medios y tarifas de transporte... Quedaba, sin embargo, fuera del listado de excepciones todo lo relativo a la política comercial, legislación aduanera, tendencias económicas del país, sus memorias anuales, monografías comerciales...

<sup>91</sup> Histórico sobre la institución de los agregados comerciales, s/f [1905], AD, Affaires commerciales, Série A, 239, 1.

<sup>92</sup> Bruno RICARD: *L'État et l'expansion...*, pp. 203-207. Périet, que se mantuvo en el cargo hasta 1923, llegó a ser conocido como «le père des attachés commerciaux», tanto por ser el primero como por haber encarnado «le type du bon attaché commercial». Vid. nota de la Sous-direction des Relations commerciales del 4 de julio de 1928, AD, Relations commerciales, caja 29.

información minuciosa sobre todo un conjunto de cuestiones comerciales e industriales, recargaban de trabajo la actividad cotidiana de la misión.<sup>93</sup> Otros agentes pidieron también, en el mismo periodo, e invocando el precedente de otras naciones<sup>94</sup>, el nombramiento de agregados comerciales para sus propias demarcaciones, como fue el caso del cónsul general en Sydney, apoyando de manera entusiasta una petición de la Cámara de comercio de aquella ciudad.<sup>95</sup>

Estas peticiones<sup>96</sup>, junto a los beneficios que estaban reportando los puestos ya creados, movieron al Ministerio a someter al Parlamento un proyecto de ley para consolidar esta figura funcional. Los debates se extendieron entre 1906 y 1908, cuando una ley dio formato a estos empleos, que alcanzarían un total de seis puestos: aparte de los dos ya existentes —Gran Bretaña y EEUU—, Extremo Oriente, Levante, América del Sur y la Europa continental.

Claro síntoma de los tiempos que corrían, el Quai d'Orsay no pudo emprender este camino en solitario. A pesar de que los Agregados comerciales habrían de salir de los cuadros diplomáticos y consulares<sup>97</sup> y se mantendrían dentro de la estructura del Ministerio de Asuntos Exteriores, la ley del 7 de diciembre de 1908<sup>98</sup> aseguraba al ministro de Comercio, como lo habían querido los CCE, un derecho de intervención en los nombramientos. Pero, además, no podemos obviar otras medidas anteriores, que contribuyeron a abrir las sacrosantas estancias diplomáticas a la influencia del Ministerio de Comercio. Por un lado, mediante un decreto de 10 de julio de 1902, las oposiciones a la carrera diplomática se abrieron por vez primera a los diplomados de l'École des Hautes Études commerciales y de las escuelas superiores de comercio admitidas por el Gobierno. Por otro, un decreto de 3 de noviembre de 1906 concedía al Ministerio de Comercio el derecho a corresponder directamente con los agentes del Ministerio de Asuntos Exteriores, al mismo tiempo que le confería, como vimos en el primer capítulo, una

---

<sup>93</sup> Jusserand a Delcassé, ministro de Asuntos Exteriores, 21 de enero de 1905, AD, Affaires commerciales, Série A, 248, 10.

<sup>94</sup> Alemania, por ejemplo, contaba ya en 1905 con once agregados, en Buenos Aires, Constantinopla, Nueva York (2), San Petersburgo, Shanghái, Valparaíso, Sydney, Pretoria, Calcuta y Yokohama, y se proponía crear otros puestos. Embajador en Berlín al ministro de Asuntos Exteriores, 19 de septiembre de 1905, AD, Affaires commerciales, Série A, 239, 1.

<sup>95</sup> Cónsul general en Sydney al ministro de Asuntos Exteriores, 7 de agosto de 1905, AD, Affaires commerciales, Série A, 248, 10.

<sup>96</sup> A las que se agregaron otras muchas de parte de las Cámaras de comercio metropolitanas, que dedicaron mucho tiempo y esfuerzo al estudio de esta cuestión. Estudio del que se derivaron a menudo proyectos detallados para la institución de estos agentes. Presidente de la Cámara de comercio de Lille al ministro de las Colonias, 1 de julio de 1905; presidente de la Cámara de comercio de París al director de Consulados y Asuntos comerciales, 20 de enero de 1906, acompañando un extenso informe sobre la «Réforme de l'organisation consulaire. Création de postes d'attachés commerciaux» (13 p.), AD, Affaires commerciales, Série A, 239, 1.

<sup>97</sup> A pesar de las exigencias de los sectores comerciales y de algunos senadores de que fueran reclutados de entre los medios empresariales, cuyos miembros habrían sido los únicos en poseer la necesaria práctica en los asuntos de exportación.

<sup>98</sup> *Journal Officiel de la République française* del 10 de diciembre.

determinada cuota de participación en el proceso de selección de los agentes diplomáticos y consulares, en cuyos exámenes de oposición —recordémoslo— ocuparían un lugar cada vez más relevante las materias económicas.<sup>99</sup>

Por todo ello, en un periodo de 20 años, desde 1890 hasta 1910,

«la représentation économique de la France à l'étranger était devenue l'un des outils les plus perfectionnés du monde. Gouvernement et particuliers pouvaient, sur n'importe quel sujet, s'adresser directement à la source de l'information, le corps consulaire, les attachés commerciaux, les conseillers du commerce extérieur et les Chambres de commerce françaises à l'étranger, ou bien préférer l'intermédiaire moins coûteux et plus prompt d'un O.N.C.E. qui engrangeait de fructueuses récoltes documentaires»,

como resume Bruno Ricard. Pero el autor acompaña esta presentación de una pregunta: «Mais que se cachait-il en réalité derrière la séduisante façade d'une structure documentaire régénérée ?»<sup>100</sup> Varios problemas lastraban esa acción conjunta en el ámbito de la promoción y expansión comercial, según el análisis del autor, con el que coincide en buena medida Madeleine Barbier, que también ha estudiado, como venimos referenciando, estas cuestiones.<sup>101</sup>

En primer lugar, antes de la guerra, la parte más importante de la información económica seguía proviniendo del tradicional cuerpo consular, que arrastraba, a pesar de las diversas reformas, importantes deficiencias en la configuración de su red en el extranjero, con amplias zonas geográficas sin cubrir. A lo que había que sumar el pésimo concepto que seguían teniendo de los cónsules muchos sectores, en especial los industriales y comerciantes.<sup>102</sup> En segundo lugar, a pesar de que el contacto directo del Ministerio de Comercio con los agentes del Quai d'Orsay había supuesto imprimir una importante celeridad a las transmisiones de la información, la colaboración de diplomáticos y cónsules no fue una evidencia desde el primer

---

<sup>99</sup> Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 150-152 y 203-213; Madeleine BARBIER DECROZES: *Du protectionnisme...*, pp. 32-37.

<sup>100</sup> Bruno RICARD: *Ibidem*, pp. 226-227.

<sup>101</sup> *Ibidem*, pp. 227-240; Madeleine BARBIER DECROZES: *Ibidem*, p. 37.

<sup>102</sup> «Il se mêle, en effet, aux réponses des consuls une forte dose d'ingénuité et surtout une disposition d'esprit à substituer les conseils aux renseignements. Cet état de choses est la conséquence de leur ignorance des affaires. Privés d'une éducation commerciale indispensable pour pousser à fond une enquête, ils ont le choix entre deux solutions également mauvaises : ou bien fournir des renseignements dont ils ne sont pas sûrs [...] ou bien esquiver la difficulté en conseillant l'abandon de l'entreprise», afirmaba una Cámara de comercio metropolitana, quien añadía una reflexión muy elocuente para entender la imagen que se tenía de los diplomáticos, así como los términos en que se planteaba la cuestión de los agregados comerciales para los medios industriales: «Ce qu'il importe, avant tout, c'est d'établir une distinction entre le diplomate de carrière, homme du monde, d'esprit fin et subtil, mais privé du sens pratique et inapte à prendre contact avec les réalités et l'agent commercial, de culture moins relevée, ancien contre-maître de fabrique, ancien voyageur de commerce, rompu aux affaires et parlant la langue du pays dans lequel il opère.» Vid. «Le Rôle de nos Consuls à l'Étranger», informe presentado por C. Charier, miembro de la Cámara de comercio de l'Arrondissement de Saumur, en su sesión del 4 de octubre de 1905, AD, Affaires commerciales, Série A, 239, 1, pp. 1-2 y 5.

momento; más bien al contrario, el aumento de su carga de trabajo produjo en muchos de ellos un determinado grado de rechazo, que llevó incluso a una actitud de mala voluntad. Sólo más tarde se fue mitigando esta deficiente cooperación, dando lugar a una verdadera colaboración con las oficinas del Ministerio de Comercio. En tercer lugar, se refieren los autores consultados a una escasez de los medios que fueron atribuidos a estos agentes.<sup>103</sup> En cuarto lugar, se acusaba una ausencia de continuidad en la titularidad de los puestos:

«[...] la fluidité du nouvel organe fut telle qu'en 6 ans quatre agents se succédèrent à Washington, deux à Saint-Petersbourg et Berlin. Seuls Lefeuve-Méaulle à Constantinople, Pila à Shanghai et Pérrier à Londres, qui constituaient du reste le fer de lance de l'institution, connurent une longévité résidentielle propre à répondre aux espoirs démesurés que Parlement et opinion publique avaient à leur égard un peu expédivement formés.»<sup>104</sup>

A la postre, en lo que tenía que ver con los Conseillers du Commerce extérieur, «l'idée commençait à sérieusement s'essouffler et le ministère du Commerce à percevoir les premières manifestations du fiasco.»<sup>105</sup> La razón residía en el poco celo que ponían los consejeros en la realización de su trabajo, desprovista su figura de todo control y reglamentación, así como en el hecho de que no dejaban de ser «des particuliers ayant des occupations personnelles parfois très absorbantes qui ne leur laissent pas le temps de se consacrer à leur mission», como se puso pronto de manifiesto.<sup>106</sup>

La Gran Guerra trajo consigo importantes implicaciones en este ámbito. Antes de nada, durante sus cuatro años de duración, la política comercial fue totalmente la contraria a la que se había llevado a cabo hasta entonces: lejos de buscar las más altas cotas posibles de exportación, el país intentó reunir en la lucha contra el enemigo todas las fuerzas de la nación. Por consiguiente, las funciones de los agregados comerciales perdieron en buena medida su vigor. De ahí que algunos no sobrevivieran, como fue el caso del enviado a China o el de América del Sur, y otros estuvieran caracterizados por la inestabilidad. En Rusia, tres agregados se sucedieron entre junio de 1918 y enero de 1919; en Italia, el agregado, encargado de la misión económica desde 1916, era cónsul en Milán desde 1915 y al mismo tiempo consejero económico del embajador; en Londres —el caso más perfeccionado— la situación de Jean Pérrier no había conocido evolución en quince años, ganando mucho menos que el cónsul general, sin ayudante alguno, redactando él mismo toda la correspondencia, lo que le llevó a renunciar a la redacción de informes generales. Por su

---

<sup>103</sup> «[...] faiblesse des moyens» en palabras de Barbier, «manque absolu de moyens» en las de Ricard.

<sup>104</sup> Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, p. 234.

<sup>105</sup> *Ibidem*, p. 238.

<sup>106</sup> Presidente de la Cámara de comercio francesa de Barcelona al ministro de Asuntos Exteriores, 11 de mayo de 1905, adjuntando extractos de las reuniones de su Consejo del 20 de marzo y 12 de abril de 1905, AD, Affaires commerciales, Série A, 239, 1.

parte, el Ministerio de Comercio dejó de lado temporalmente las cuestiones ligadas a la exportación y se especializó en lo tocante a la importación. En resumidas cuentas, en los años de guerra, estos servicios, en Francia, se vieron afectados de una falta de coordinación y centralización, así como de una parcelación de sus esfuerzos, en especial en el exterior.<sup>107</sup>

Pero esta situación cambió radicalmente una vez finalizada la contienda, dando con ello la medida de la relevancia que esta tuvo en la diplomacia económica. En efecto, coinciden los autores que han analizado esta cuestión en afirmar que la Gran Guerra supuso el momento decisivo en la toma de control por parte del Estado de los intercambios internacionales.<sup>108</sup> La gravedad de la crisis «au moment où le pays doit mobiliser des ressources considérables pour reconstruire son potentiel économique et faire face à des dettes extérieures», así como las nuevas condiciones de la vida económica internacional, con una guerra económica anunciándose tras el conflicto armado, plantearon el interrogante acerca del papel que debía jugar el Estado en lo relativo al comercio exterior y pusieron de manifiesto, en consecuencia, la necesidad de reorganizar el conjunto de los servicios destinados a la expansión comercial.<sup>109</sup>

Primera derivada de esa reorganización fue la redistribución de competencias entre los ministerios, en una amplia operación que debilitó la posición del Quai d'Orsay en la conducción de la política exterior, en beneficio de otros actores, tanto de dentro como de fuera de la administración gubernamental. En el horizonte, la convicción de que «seul un ministère de l'Économie puissant, hégémonique était capable d'assurer à la France le maintien de ses positions à l'étranger et d'éveiller la conscience internationale de ses entreprises, action fondamentale dont la diplomatie française était, alors, incapable».<sup>110</sup>

Se empezó por poner orden en el ámbito de los agentes que se habían dedicado a la información y promoción comercial en el extranjero. Partiendo de la observación de una duplicidad de funciones entre los Agregados comerciales y los cónsules, al mismo tiempo que del carácter de informadores a los particulares que habían adquirido los primeros, el Ministerio de Comercio, que, auspiciado por las cámaras de comercio metropolitanas<sup>111</sup>, estaba ya en más estrecho contacto con los empresarios exportadores de lo que pudiera estarlo el Quai d'Orsay, sostuvo que lo más adecuado era la adscripción de los Agregados comerciales a su propia

---

<sup>107</sup> Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 244-249 y 284-291.

<sup>108</sup> Laurence BADEL: *Diplomatie et grands contrats. L'État français et les marchés extérieurs au XX<sup>e</sup> siècle*, París, Publications de la Sorbonne, 2010, pp. 9-10; Stanislas JEANNESSON: *Jacques Seydoux, diplomate...*, p. 131.

<sup>109</sup> Madeleine BARBIER DECROZES: *Du protectionnisme...*, p. 75; Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 250-252.

<sup>110</sup> Laurence BADEL: *Diplomatie et grands contrats...*, p. 11.

<sup>111</sup> Que llegarían a plantear la sustracción de los consulados a la autoridad del Quai d'Orsay, para emplazarlas bajo la batuta del Ministerio de Comercio.

estructura.<sup>112</sup> La experiencia británica sirvió de modelo a los defensores de esta medida. «Comme en France, la guerre de 1914-1918 remit en cause, en Grande-Bretagne, la prépondérance du ministère des Affaires étrangères dans l'élaboration de la politique extérieure et permit à d'autres départements, comme à d'autres acteurs, d'exprimer leur prétention à intervenir dans le processus.» A pesar de que en un primer momento, el Foreign Office consiguió mantener el control sobre las redes diplomáticas clásicas proveedoras de la información, en septiembre de 1917 se llegó a una solución de compromiso entre el departamento encargado de los asuntos exteriores y el Board of Trade o ministerio de comercio, con la creación del Department of Overseas Trade (DOT), ministerio dedicado al comercio exterior: los agregados comerciales continuaron siendo responsables ante el Foreign Office, pero por el intermedio del DOT.<sup>113</sup>

En efecto, en Francia la *expropiación* de los Agregados comerciales, por decirlo con Bruno Ricard, se consumó poco después del armisticio. El Ministerio de Asuntos Exteriores, en una situación de impotencia, se desprendía del cuerpo de Agregados comerciales y renunciaba a cualquier derecho de decisión y control sobre los oficios que se dedicarían a la promoción comercial en el extranjero. Tan sólo mantenía para sí «l'autorité que le chef de la mission diplomatique [...] devait incontestablement conserver sur l'ensemble des représentants du gouvernement français, de quelque origine qu'ils fussent».<sup>114</sup> Laurence Badel pone de manifiesto que la transferencia de los agregados comerciales al Ministerio de Comercio fue, en gran parte, el resultado de las debilidades del Quai d'Orsay, quien no supo dotarse de los instrumentos necesarios para asegurar su funcionamiento. La guerra, por su lado, habría contribuido a acentuar el alejamiento entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y la labor de información sobre los mercados exteriores.<sup>115</sup>

Fue la llamada *loi Clémentel*<sup>116</sup>, de agosto de 1919,<sup>117</sup> la que, dando a luz «à ce qui deviendra l'appareil de l'expansion économique française à l'international»<sup>118</sup>, procedió a la

---

<sup>112</sup> Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 253-257.

<sup>113</sup> Laurence BADEL: *Diplomatie et grands contrats...*, pp. 41-47, la cita en la p. 41.

<sup>114</sup> Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, p. 313-314; Laurence BADEL: «Les acteurs de la diplomatie économique française au XX siècle : les mutations du corps des attachés commerciaux (1919-1950)», en *Relations internationales*, N° 114 (2003), pp. 189-211, p. 190.

<sup>115</sup> Laurence BADEL: *Diplomatie et grands contrats...*, pp. 55-59.

<sup>116</sup> Étienne Clémentel (1864-1936), ministro de Comercio e Industria desde 1915 y hasta 1920 y de Hacienda entre 1924 y 1925, fue un actor principal de la modernización económica francesa hasta mediados de los años 30. En la inmediata posguerra procedió a la agrupación de los sindicatos profesionales en una gran confederación, así como la agrupación regional de las Cámaras de Comercio. Entre sus logros más destacados, se cuenta la creación de la Cámara internacional de Comercio. Vid. Clotilde DRUELLE-KORN: «De la pensée à l'action économique : Étienne Clémentel (1864-1936), un ministre visionnaire», en *Histoire@Politique*, N° 16, 2012, pp. 40-54.

<sup>117</sup> «[...] loi-cadre d'un grand dessein : doter la France des moyens d'une ambitieuse politique commerciale extérieure» según Laurence BADEL: «Les acteurs de la diplomatie économique...», p. 192.

<sup>118</sup> Madeleine BARBIER DECROZES: *Du protectionnisme...*, p. 75.

reorganización deseada, en primer lugar mediante la adscripción al Ministerio de Comercio de los agentes comerciales en el extranjero, que veían así asentada definitivamente su figura. Encargados del estudio, la defensa y la extensión de los intereses económicos franceses en sus respectivas circunscripciones, los nuevos agentes tenían a su cargo tanto una misión de información como una misión de auxilio a las empresas. En este punto, debemos hacer una observación en el plano historiográfico, para matizar, como venimos haciendo en esta tesis, el alcance del impacto de la Gran Guerra en las prácticas diplomáticas. Como hemos podido ver, esta doble función ya la desarrollaban los primitivos agregados comerciales, de manera que la importancia de esta reforma, más que su innovación, derivaba de la consolidación de aquella práctica a través de una ley de estas características, reformadora del conjunto de los servicios destinados a la promoción del comercio exterior, así como de la importante extensión de esta red. Es en este sentido en el que consideramos que han de ser leídas estas acertadas observaciones de Laurence Badel:

«[...] aux côtés d'une mission diplomatique traditionnelle, reposant ici sur l'information économique destinée à l'ambassadeur et aux services centraux, était reconnue une autre mission de nature économique, impliquant la prospection du marché étranger, la promotion des produits français et le soutien à apporter aux exportateurs. Pour la première fois, une loi d'envergure intégrait les préoccupations propres à l'entrepreneur dans l'élaboration d'un dispositif diplomatique. [...] elle permettait à une finalité autre que politique de s'exprimer.»<sup>119</sup>

Precisamente de esta doble naturaleza de los agregados comerciales, que realmente se concretaba en tres funciones —consejero técnico del jefe de la misión; informador económico para el gobierno; apoyo e intermediario para las empresas—, se derivaba la complejidad de su relación con las autoridades diplomáticas, bajo cuya dependencia jerárquica fueron situados, en la medida en que, a pesar de lo explícitas que fueron las instrucciones tanto para unos como otros, en la práctica, la delimitación entre unas funciones y otras resultó mucho menos evidente. Como consejeros del representante diplomático, su subordinación a este debía ser absoluta, hasta el punto de que ante las autoridades extranjeras, ante las que sólo sería *introduit*, pero no *accrédité*, «l'Attaché Commercial n'est rien par lui-même», sino que todas sus iniciativas debían emprenderse por mediación o con el permiso de la embajada o legación. Menos aún los agentes comerciales, quienes tan sólo podían señalar a los representantes diplomáticos y consulares los casos en que consideraban que cabía una intervención por parte de estos.

La subordinación mutaba en colaboración, con un amplio grado de independencia, en la siguiente función, la de la información, tanto para ponerse en contacto con las autoridades

---

<sup>119</sup> Laurence BADEL: «Les acteurs de la diplomatie économique...», p. 192.

locales, como con los cónsules, con el ONCE, el Ministerio de Comercio o los otros departamentos ministeriales, salvo el Quai d'Orsay, al que su correspondencia y trabajos llegarían por intermedio de los jefes de misión. Finalmente, la independencia debía ser prácticamente completa en la tercera de sus funciones, «leur véritable rôle», esto es, de agentes de la expansión comercial francesa, en lo que no cabía ninguna fricción con los agentes diplomáticos y consulares, en la medida en que estos últimos no debían intervenir en aquellas circunscripciones en que existían agregados o agentes comerciales.<sup>120</sup>

En lo que se refiere a las disposiciones concretas sobre estos empleos, la ley introdujo importantes modificaciones. Por un lado, si hasta entonces, los agregados comerciales provenían de entre los diplomáticos y cónsules, a partir de aquel momento, este cuerpo quedaba abierto a cualquiera que se considerase con aptitudes para ello.<sup>121</sup> La selección se haría no ya mediante unas oposiciones, sino por medio de una comisión de estudio, cuya composición era la siguiente: un consejero de Estado (presidente), tres representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, tres del Ministerio de Comercio, el director del ONCE y diez comerciantes e industriales, lo que suponía «ménager au commerce la place qu'il revendiquait depuis de nombreuses années», contando el Quai d'Orsay tan sólo con 3 de los 16 individuos que decidirían en el proceso de selección. Fueron creados en virtud de esta ley 15 puestos de agregados y 39 de agentes comerciales<sup>122</sup>, situándose estos últimos bajo la autoridad de los primeros. La sustancial ampliación del número de estos empleos garantizaba que fueran a desempeñar mejor su papel, en la medida en que la extensión geográfica atribuida a cada uno disminuía de manera importante. Todo ello, con una amplia dotación económica, igualando o superando en algunos casos a sus homólogos británicos.<sup>123</sup>

A pesar de que los planes más ambiciosos del primer momento —la institución de puestos de agregados en todas las capitales europeas, en la mayor parte de las metrópolis americanas y asiáticas y en las grandes ciudades coloniales, a los que habría que añadir los puestos de agentes de las zonas que se desdoblarían, acercándose a los 80— no pudieron verse alcanzados, estos funcionarios sí fueron desplegados en numerosas ciudades, empezando por los grandes países que aun no tenían representantes económicos —España, China, Alemania, Brasil y

---

<sup>120</sup> Circular del ministro del Comercio a los agregados comerciales, 31 de mayo de 1920 y circular del ministro de Asuntos Exteriores a los representantes diplomáticos y consulares, 31 de agosto de 1920, AD, Sous-direction des Relations commerciales, Série B, carton 30, dossier 1.

<sup>121</sup> Los agregados que se encontraban en sus puestos, la mayoría cónsules generales, fueron naturalmente mantenidos.

<sup>122</sup> Decreto del 30 de abril de 1920. Fueron creados puestos en lugares como Quito o Addis-Abbeba, mientras que antes, los países más pequeños que beneficiaron de representación económica francesa fueron Suiza e Italia.

<sup>123</sup> Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 309 y 318-320. En 1921 las partidas destinadas a estos servicios se aproximaban al 40% del presupuesto total del Ministerio de Comercio.



Argentina— y siguiendo por los pequeños de la Europa del Este que Francia quería sustraer a la influencia germánica, esto es, Rumanía, Serbia, Hungría, Checoslovaquia, Bulgaria, Austria y Polonia. En 1920-1921 se preocupó de los EEUU, Sudáfrica, Japón, Países Bajos, Suiza, Egipto o Chile. En 1921 le siguieron Grecia y México y ya en 1922 llegaron a Persia y los pequeños países de América Latina.<sup>124</sup>

Junto a la reforma de los agentes en el extranjero, Clémentel creó unas Agencias regionales del Comercio exterior, «chargées de diffuser l'information dans les deux sens : des régions vers l'ONCE et de l'ONCE vers les régions.» De esta manera, a través del ONCE,

«elles fournissent documentation et information en provenance des régions (activités commerciales, industrielles et agricoles, capacité d'exportation...) aux services de l'expansion commerciale (attachés et agents commerciaux, agents diplomatiques et consulaires). Parallèlement, elles diffusent dans leur région respective tous les renseignements commerciaux recueillis par ces mêmes services d'expansion commerciale (situation économique et ressources des marchés étrangers, débouchés offerts aux produits français, état de la concurrence, méthodes commerciales employées, tarifs douaniers, modalités de transport, indications d'acheteurs étrangers et de représentants qualifiés...).»

Con todo ello, el Office National du Commerce Extérieur centralizaba los servicios y las redes de información y promoción comercial, reuniendo además a partir de 1921 a su lado, en un mismo edificio, el Conseil National des Conseillers du Commerce Extérieur y los *attachés commerciaux*. «Scellant la cohérence de l'ensemble, Étienne Clémentel se retrouve à la fois président du CNCCEF, de l'ONCE et, pour faire bonne mesure, de la chambre de commerce internationale.»<sup>125</sup>

### 3. 2. 2. *Los intentos del Quai d'Orsay de recuperar el poder perdido*

Fue al mismo tiempo que se veía desposeído de los agentes comerciales y asistía a la pérdida de protagonismo en la acción exterior cuando el Ministerio de Asuntos Exteriores decidió salir de su letargo e intentar recuperar parcelas perdidas. La iniciativa de mayor calado lo supuso la creación, en abril de 1919, de una Sous-direction des Relations commerciales en el seno de la Direction des Affaires politiques et commerciales, que ya había supuesto una importante innovación años atrás, al unificar en 1907 bajo una misma dirección los asuntos políticos y

---

<sup>124</sup> Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 326-341. Diez años después de su creación, el decreto de 5 de julio de 1929 consolidó estos empleos, dictando que en lo sucesivo en toda capital de cierta importancia fuera un agregado comercial quien estuviera al frente de la misión, y del mismo modo preveía la posibilidad de adjuntar, en las plazas más importantes, agentes que auxiliasen a los agregados. *Ibidem*, p. 377.

<sup>125</sup> Madeleine BARBIER DECROZES: *Du protectionnisme...*, pp. 76-82.

comerciales, comprendiendo que unos y otros no podían ser ya tratados de manera disociada y buscando responder así a las nuevas realidades de la geopolítica internacional.<sup>126</sup>

No se trató de la puesta en marcha de un plan maduro y fruto de una reflexión detenida; no se derivó tampoco «d'une volonté claire de réformer en profondeur l'organisation interne du ministère», en un ambiente en que pocos diplomáticos tenían consciencia de la absoluta necesidad de crear un servicio dedicado a las cuestiones comerciales, sino que fue más bien el resultado de la improvisación y de la transformación de estructuras creadas en tiempo de guerra, toda vez que era la emanación directa de la Direction du Blocus, que, en la práctica «avait [eu] entre les mains toutes les affaires économiques qui, du fait de la guerre, se présentaient sous un jour incroyablement plus complexe et développé qu'avant 1914.»<sup>127</sup>

Ahora bien, la Sub-dirección confirmaría la necesidad, ya en tiempos de paz, de salir de lo provisorio para tratar en un espacio temporal amplio y en una perspectiva que debía superar la división geográfica las cuestiones económicas planteadas por la guerra y por la paz, a través fundamentalmente de los tratados.<sup>128</sup> En este sentido, el objetivo era agrupar los esfuerzos del Quai d'Orsay «pour accroître dans la plus large mesure notre rayonnement économique à travers le monde», según instruía el ministro a sus agentes en el exterior, una vez iniciados los trabajos de la Sub-dirección.<sup>129</sup> Por consiguiente, con una continuidad de su personal, en especial de los cuadros superiores, con un amplio número de funcionarios a su servicio, la Sous-direction des Relations commerciales respondió de manera adecuada a las evoluciones, reales o aún sólo presentidas, que figuraban en el escenario de la diplomacia económica. No se preocupó únicamente de lo relativo a los acuerdos comerciales, sino del conjunto de las cuestiones económicas, en un sentido amplio, que jugaron un papel de primer orden en la reconstrucción de Europa.<sup>130</sup>

La personalidad de Jacques Seydoux, el diplomático encargado de su organización y que la dirigió hasta 1926, cuando dejó su cargo imposibilitado por la parálisis que sufría desde hacía dos décadas, marcó profundamente la orientación que adoptó la Sub-dirección, y ello a pesar de que sus planes más ambiciosos no pudieron ser implementados, a menudo por oposición de los propios servicios del Quai d'Orsay. Aprendió a tratar en profundidad las cuestiones económicas durante la guerra, cuando desempeñó el cargo de sub-director de los servicios del bloqueo y de las regiones liberadas, en constante contacto con sus colegas americanos y británicos, de manera

---

<sup>126</sup> Sobre este cambio, véase Jean BAILLOU (dir.): *Les affaires étrangères...*, pp. 55 y 58 y Stanislas JEANNESSON: *Jacques Seydoux, diplomate...*, pp. 74-77.

<sup>127</sup> Stanislas JEANNESSON: «La sous-direction des relations commerciales...», pp. 39-40.

<sup>128</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>129</sup> Stanislas JEANNESSON: *Jacques Seydoux...*, p. 141.

<sup>130</sup> *Ibidem*, p. 146; ÍD: «La sous-direction...», pp. 42-45.

que pudo «aborder les questions en sortant du cadre restreint des rapports franco-allemands où voudraient souvent les contenir les responsables du Quai d'Orsay.»<sup>131</sup> Ahora bien, al igual que para muchos en el Ministerio, para Seydoux esta diplomacia «doit s'exercer dans un cadre étatique et œuvrer dans son domaine à la réalisation d'objectifs de politique générale», con la apostilla de que «lorsque Seydoux pense État, il pense Quai d'Orsay». Es por ello que el objetivo principal de la Sous-direction des Relations commerciales fue reunificar bajo el manto del Ministerio de Asuntos Exteriores los distintos espacios de la política francesa en materia de comercio exterior y, de modo especial, volver a poseer el control sobre la negociación de los acuerdos, tras haber permitido que en tiempos de guerra los ministerios técnicos negociaran y concluyeran directamente los acuerdos.<sup>132</sup>

«Si les avantages de rapidité pouvaient alors justifier de tels procédés, les inconvénients résultant du défaut de méthode et de coordination apparurent nettement avec le retour à une activité normale», de lo que se derivaba la necesidad de «remettre de l'ordre dans les négociations poursuivies avec les Gouvernements étrangers», subrayaba una nota de la Sous-direction des Relations commerciales de diciembre de 1921.<sup>133</sup> La propuesta de Seydoux en este terreno consistía en distinguir tres fases en el proceso de la negociación, otorgando a cada uno de los actores —Quai d'Orsay y ministerios técnicos— el papel que le correspondía. La primera fase, de preparación de los acuerdos comerciales, que precisaba de un conocimiento especializado y eminentemente técnico, correspondería a los ministerios interesados, y el de Asuntos Exteriores sólo intervendría en momentos puntuales; la segunda, de decisión de emprender la negociación con el país extranjero, presentaría responsabilidades compartidas: si era Francia la que pedía la negociación, sería asumida por el ministerio técnico y si era un país extranjero el que la solicitaba, le correspondería al Quai d'Orsay; finalmente, la conducción de la negociación propiamente dicha, que se corresponde con la esencia misma de la diplomacia, debería ser exclusiva de los servicios del Ministerio de Asuntos Exteriores, de manera que sus colegas sólo deberían intervenir para ofrecer sus consejos. Sin embargo, resultó muy complicado cambiar los

---

<sup>131</sup> Stanislas JEANNESSON: «La sous-direction...», p. 45.

<sup>132</sup> Stanislas JEANNESSON: *Jacques Seydoux...*, pp. 147-149. «Pendant la guerre, sous la pression des circonstances, en présence de la multiplicité des affaires à traiter et de la nécessité de régler rapidement certaines questions spéciales, des accords ont été passés directement avec les pays alliés par certains départements ministériels sans que le Ministère des Affaires Étrangères en ait été seulement averti», indicaba una nota de la Sous-direction des Relations commerciales de diciembre de 1921. AD, Relations commerciales, Série A, 1, 168.

<sup>133</sup> *Ibidem*. La misma nota se hacía eco de las críticas parlamentarias de una duplicidad de funciones por parte de los servicios del Quai d'Orsay y los del Ministerio de Comercio.

hábitos adquiridos durante la guerra y sólo hacia el final de la década de los 20 logró el Quai d'Orsay reconquistar la hegemonía sobre las negociaciones de los acuerdos comerciales.<sup>134</sup>

En segundo lugar, estaba el otro ámbito de la acción económica en el exterior, esto es, el que englobaba la promoción comercial, la centralización y distribución de la información económica, así como la defensa de los intereses económicos en el extranjero. A pesar de que «la plupart du temps les ambassadeurs ou ministres de France étaient bien aises de se décharger, au profit des attachés et agents commerciaux [...] du courrier commercial qu'ils recevaient», el Quai d'Orsay no se quiso resignar ante el nuevo estado de cosas.

Para empezar, veía con preocupación que se diera por sentado que la única representación en el extranjero en materia económica y comercial fueran estos agentes, obviando las funciones que en ese sentido tenían las embajadas, legaciones y consulados.<sup>135</sup> Por ello, le resultaba imprescindible que sus propios agentes en el extranjero siguieran comprendiendo la política económica como parte fundamental de su trabajo —una parte «inséparable de la politique proprement dite»—, de modo que, a pesar de la consolidación de los agregados y agentes comerciales, debían continuar especializándose en aquellas cuestiones y prestándoles atención constante, toda vez que seguían siendo ellos los representantes oficiales acreditados ante los gobiernos extranjeros, a quienes competía, llegado el momento, «prendre en main» las negociaciones, aunque fuera con el auxilio técnico de sus nuevos compañeros.<sup>136</sup> Si quería volver a controlar la acción económica del Estado en el exterior, no podía permitirse el Quai d'Orsay que sus propios funcionarios hicieran dejación «des plus vivantes de leurs fonctions» ante el nuevo estado de cosas<sup>137</sup>, que amenazaba con reducir a la nada toda la acción económica de los cónsules, que serían así «pratiquement annihilés».<sup>138</sup>

---

<sup>134</sup> Stanislas JEANNESSON: *Jacques Seydoux...*, pp. 147-150; ÍD: «Jacques Seydoux et la diplomatie économique...», pp. 12-13; Laurence BADEL: *Diplomatie et grands contrats...*, pp. 94-98.

<sup>135</sup> Bruno RICARD: *L'État et l'expansion...*, 351-352.

<sup>136</sup> Una concepción compartida o confirmada por los representantes diplomáticos y consulares en el exterior, como era el caso del cónsul general en Londres, quien reivindicaba ante su ministro su papel en el ámbito económico: «J'ajoute que je ne crois pas que la présence d'un Attaché Commercial ait en rien diminué ce rôle.» Cónsul general en Londres al ministro de Asuntos Exteriores, 27 de enero de 1920, AD, Relations commerciales, N° 9.

<sup>137</sup> Son reveladoras en este sentido las instrucciones concretas sobre este punto: «C'est pourquoi vous ne devez jamais perdre de vue les affaires économiques : c'est à vous qu'il appartient de suivre le règlement avec les autorités étrangères de toutes les difficultés que rencontrent soit le Gouvernement français, soit nos commerçants, d'étudier la situation économique du pays non point seulement en vue de notre expansion commerciale, mais au point de vue du développement du pays de votre résidence, de la répercussion de ce développement sur la France, et des enseignements que nous pouvons y prendre. C'est là un travail embrassant l'avenir, beaucoup plus profond et plus étendu que ne peut l'être celui de l'Attaché Commercial, et qui doit servir de base aux directives de notre politique générale à l'étranger et de notre politique économique à l'intérieur.» Circular del ministro de Asuntos Exteriores a los representantes diplomáticos y consulares, 31 de agosto de 1920, AD, Relations commerciales, Série B, carton 30, dossier 1; Véase también la nota de la Sous-direction des Relations commerciales, diciembre 1921, *Ibidem*.

<sup>138</sup> Nota para Berthelot, 28 de octubre de 1920, AD, Relations commerciales, Série A, Administration, 48.

No podía obviar tampoco el Quai d'Orsay que la red de los nuevos agentes no alcanzaba el desarrollo de la red diplomática y consular, de manera que en una buena parte del mapa aquellas funciones eran desempeñadas por sus propios funcionarios, sobre quienes seguía manteniendo la autoridad: «la création des Attachés et Agents commerciaux dans les capitales et les places de commerce les plus importantes du monde ne doit pas faire oublier que dans de très nombreux postes, nos Consuls sont seuls à représenter la France et par conséquent seuls à même d'y travailler officiellement à la défense de ses intérêts économiques.»<sup>139</sup>

Más aún, tenemos que poner de manifiesto que, mientras que en las instrucciones que daba a los representantes diplomáticos acerca de las relaciones con estos agentes mostraba el Ministerio un alto concepto de su misión, subrayando que, al menos en lo relativo a su implicación en la expansión comercial, estaban llenando una evidente laguna del sistema francés de representación en el extranjero<sup>140</sup>, en las notas internas seguía considerando innecesaria la creación de «nouveaux et coûteux organismes», en la medida en que, con una adecuada orientación e instrucción «les cadres des Affaires Étrangères auraient pu faire face aux nécessités de la politique économique».<sup>141</sup> Se insistió en varias ocasiones en que los agentes diplomáticos y consulares recibían una formación y pasaban unas oposiciones que les capacitaban suficientemente para hacerse cargo de los asuntos económicos tanto como de los políticos.<sup>142</sup> En la misma línea se inscribieron algunos representantes diplomáticos en el extranjero, como el embajador en Berlín, quien también consideraba a los cónsules como «les représentants attirés de

---

<sup>139</sup> Nota de la Sous-direction des Relations commerciales, 30 de julio de 1927, AD, Relations commerciales, Série A, carton 1, dossier 1, p. 243.

<sup>140</sup> Circular del ministro de Asuntos Exteriores a los agentes diplomáticos y consulares, 31 de agosto de 1920, AD, Relations commerciales, Série B, carton 30, dossier 1.

<sup>141</sup> Nota de la Sous-direction des Relations commerciales, diciembre 1921, *Ibidem*, pp. 172-173. No le faltaron las pruebas, proporcionadas por los propios empresarios que escribían al Ministerio para comunicar su satisfacción por el trato recibido de sus agentes. Fue el caso, por ejemplo, de los Altos Hornos de Pont-à-Mousson, que a pesar de no haber podido concluir una importante venta en Cuba por imponerse finalmente la competencia estadounidense, quisieron sus directores resaltar los «éminents services» que les había prestado el cónsul, señalándoles el negocio mismo, teniéndoles puntualmente al tanto de las gestiones, dándoles consejo e involucrándose personalmente en favor de su industria. Vid. carta remitida el 19 de julio de 1920, AD, Relations commerciales, N° 9. Otro tanto hicieron los responsables de la Compañía de Léon Chandon, con respecto al encargado de negocios en el Consulado en Panamá, en su carta al director del ONCE de 29 de diciembre de 1921. AD, Relations commerciales, N° 10.

<sup>142</sup> Notas para el Secretario general del Quai d'Orsay, Philippe Berthelot, 6 de julio y 28 de octubre de 1920, AD, Relations commerciales, Série A, carton 48.

l'intérêt général dans l'ordre économique», viendo únicamente inconvenientes en la creación de un puesto de agregado comercial en la embajada que él gobernaba.<sup>143</sup>

Una convicción acentuada por la mala consideración que tenía en realidad acerca de aquellos agentes, puesta de manifiesto en la correspondencia personal de los responsables del departamento: «si nous n'avions pas aidé le Commerce en lui donnant les seuls bons Attachés qu'il possède, il n'aurait trouvé personne car les candidats son rares et mauvais, pour des postes qui ne confèrent point le droit à une carrière proprement dite», escribía Jacques Seydoux al agregado comercial en Londres, que era ya ministro plenipotenciario.<sup>144</sup>

Por todo ello, Seydoux intentó recuperar para el Quai d'Orsay estos empleos, mediante un proyecto que, coherente con las posturas que acabamos de ver, tenía como base el aumento de personal en los puestos diplomáticos y consulares y la especialización en las cuestiones económicas de algunos de sus agentes para determinadas misiones, como consejeros comerciales, insistiendo en que en la mayor parte de los consulados no sería necesaria esta figura especializada ya que los propios cónsules desempeñarían aquellas labores. A imagen de la Embajada en Berlín, en las misiones más importantes, los consejeros habrían de ser rodeados de un equipo de técnicos, o completada su labor con misiones temporales.<sup>145</sup>

Su propuesta apareció enseguida como inviable, y ello por varias razones. En primer lugar, porque se trataba, dado el estado de cosas, de una profunda superposición de funciones y presupuestos. En segundo lugar, porque el Ministerio de Comercio había logrado organizar una sólida estructura de estos servicios que nadie, ni el Parlamento ni la opinión pública, encontraba ninguna razón para cambiar. De hecho, sus maniobras encontraron una feroz oposición en algunas cámaras de comercio, encabezadas por la de Lille, que habían llegado a acusar al Quai d'Orsay no solamente de incompetencia en materia económica, sino de encarnar «un régime diplomatique contraire aux intérêts du commerce français».<sup>146</sup> Y en tercer lugar, porque, si

---

<sup>143</sup> Charles Laurent al ministro de Asuntos Exteriores, 12 de abril de 1921, AD, Sous-direction des Relations commerciales, Série A, carton 18, dossier 1. En la Embajada en Berlín el Quai d'Orsay ya había instalado unos completos servicios económicos y comerciales, financieros, jurídicos, técnicos e industriales, con una amplia dotación de personal (diplomático y técnico), precisamente para preservar la centralización y unidad de acción de todas las cuestiones en un puesto y en un tiempo que para Francia revestía tanta importancia. Véase la carta del ministro de Asuntos Exteriores al de Comercio, tratando de hacerle desistir de sus propósitos, 25 de abril de 1921, así como el informe de 5 de octubre de 1919 sobre estos servicios, AD, Relations commerciales, Série A, carton 18, dossier 1.

<sup>144</sup> Seydoux à Périer, 24 de junio de 1920, AD, Relations commerciales, Série B, carton 30, dossier 1.

<sup>145</sup> Nota para el Secretario general del Quai d'Orsay, 28 de octubre de 1920, AD, Relations commerciales, Série A, carton 48.

<sup>146</sup> Presidente de la Cámara de Comercio de Lille al ministro de Asuntos Exteriores, 5 de marzo de 1921, acompañada de una nota de «Protestation contre le projet de rattachement au Ministère des Affaires Étrangères des services du commerce extérieur»; respuesta de la Sous-direction des Relations commerciales, 16 de marzo de 1921; ministro de Asuntos Exteriores al de Comercio, 25 de junio de 1921. AD, Relations commerciales, Série A, carton 1, dossier 1, pp. 59-60, 64-67 y 99-100 respectivamente.

durante los años anteriores fue el Quai d'Orsay el que había invocado el principio de la unidad de acción en lo que a la diplomacia respecta, ahora era el Ministerio de Comercio el que hacía lo propio en lo relativo a la política económica de Francia, que se concentraba, en su mayor parte, entre sus manos.<sup>147</sup>

Lo único que pudo hacer el Ministerio de Asuntos Exteriores fue intentar sacar el máximo provecho a su reducida capacidad de acción en la nueva estructura. De esta manera, junto a los miembros de la carrera que seguían en sus puestos, maniobró para que diplomáticos y cónsules fueran nombrados por la comisión de selección para los nuevos puestos o para reemplazar a los agentes salientes. Si bien es cierto que para la gran mayoría fue nombrado personal ajeno a la carrera,

«de 1920 à 1929, et encore par la suite, le Quai d'Orsay avait toujours, pour certains postes triés sur le volet, des candidats de qualité à proposer et que la commission ne pouvait objectivement négliger. À Londres, New-York, Rome et Shanghai, la sous-direction des Relations commerciales, dirigée par Seydoux, ne laissa pas le départ de ses agents affecter la place qu'il entendait bien y garder. Des consuls et secrétaires d'ambassade succédèrent aux consuls et secrétaires d'ambassade.»<sup>148</sup>

Como miembros de la carrera diplomática que eran, a pesar de que en su calidad de agregados o agentes comerciales dependían del Ministerio de Comercio, actuaron en esta lucha en defensa de los intereses del Quai d'Orsay, como apreciamos con claridad en la correspondencia de Seydoux con Périer, agregado en Londres. Cuando, en 1920, aún aspiraba a modificar el estado de las cosas, Seydoux le pedía a Périer que le documentase «d'une façon absolument exacte et complète sur l'organisation des Attachés Commerciaux et du Overseas Board en Angleterre, de manière à être armé lorsque je voudrai me défendre.»<sup>149</sup>

Los años 20 fueron, por lo tanto, un periodo en que el Quai d'Orsay estuvo buscando su lugar en el entramado de la política económica exterior de Francia. Queda claramente reflejado en una nota de 1927, en que la Sous-direction des Relations commerciales describía las competencias que le quedaban en la nueva configuración de estos servicios.<sup>150</sup> Reconocía en primer lugar que tras el final de la Gran Guerra, compartía con el Ministerio de Comercio la labor de «centraliser toutes les affaires concernant le commerce de la France avec l'étranger». En segundo lugar, si bien era cierto que los agregados y agentes comerciales dependían del citado ministerio, no lo era menos que se mantenían como una pieza del engranaje de las misiones

---

<sup>147</sup> Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 321-323.

<sup>148</sup> *Ibidem*, pp. 344-346.

<sup>149</sup> Seydoux à Périer, 24 de junio de 1920, AD, Relations commerciales, Série B, carton 30, dossier 1.

<sup>150</sup> Nota de la Sous-direction des Relations commerciales, 30 de julio de 1927, AD, Relations commerciales, Série A, carton 1, dossier 1, pp. 240-244.

diplomáticas, manteniendo los jefes de estas últimas la autoridad sobre ellos, como hemos visto en detalle más arriba.

En tercer lugar, sólo al Ministerio de Asuntos Exteriores le pertenecía el derecho de intervenir ante los gobiernos extranjeros, por medio de los representantes oficiales, a los que únicamente él podía dar instrucciones. Por ello, el Quai d'Orsay reivindicaba un «rôle de premier plan» en la defensa del comercio francés allende las fronteras nacionales. «À cet égard, la principale tâche qui lui incombe a trait à la préparation et à la négociation des traités de commerce», afirmaba el Ministerio, consciente de que, como ya sabemos, a esas alturas estaba recuperando el control sobre esta importante función que nunca quiso haber perdido. La participación de los ministerios técnicos y sus agentes debía limitarse a serlo en grado de colaboración, subordinada siempre a los golpes de batuta del Quai d'Orsay.

Junto a la función de la negociación de los tratados y convenios, que le correspondía en propiedad, se arrogaba derechos también en la preparación y elaboración de aquellos en la medida en que, después de la guerra, cualquier acuerdo podía tener repercusiones políticas, asegurando además el papel de nexo entre los diferentes departamentos ministeriales y grupos de interés. En la misma línea, y como expresión de la cultura diplomática que seguía pesando en las oficinas del Ministerio, desde su posición de defensor de los intereses superiores de la nación, se atribuía funciones de árbitro de los eventuales conflictos tanto de cara al exterior como entre los intereses franceses que pudieran resultar contradictorios. Por último, en lo relativo a los tratados, la vigilancia de su ejecución, una vez concluidos, entraba igualmente en la esfera de acción de sus funcionarios en el extranjero.

El conjunto lo completaba, como hemos señalado antes, las competencias que aún correspondían a los agentes diplomáticos y consulares en el ámbito de la información y promoción comercial, en el no menos importante de conseguir para los industriales nacionales contratos de envergadura, y junto a ello, el acopio de información comercial en las oficinas centrales, con una gran valía para la Administración así como para los particulares.

### 3. 2. 3. *Nuevos campos para los servicios diplomáticos españoles: la expansión comercial*

La diplomacia española no pudo mantenerse tampoco al margen de los nuevos aires que soplaron, a finales del siglo XIX y primeras décadas del XX, en la vida internacional. Sus condicionantes particulares —en especial las consecuencias que para la economía nacional y para la actividad exportadora tuvo el *Desastre* del 98— sumaron también motivos de peso para ir acomodando sus prácticas a los nuevos tiempos. El alcance de las medidas adoptadas fue menor que el de las reformas de la vecina Francia y faltó un planteamiento de conjunto por parte del



Ministerio de Estado, que, cuando llegó, en la década de los 20, lo hizo fuera de los muros del Palacio de Santa Cruz. Pero aún así, el proceso presenta un buen número de similitudes con el caso francés, teniendo que hacer frente la diplomacia española a problemáticas semejantes a las de la diplomacia gala, en especial al asistir también a la pérdida de su hegemonía en la acción exterior y quedar relegada en algunos casos a un mero papel secundario.

Pues bien, la percepción de la importancia del elemento comercial lo había notado la diplomacia española ya a finales del siglo XIX. En el Real Decreto que en septiembre de 1888 reordenaba los servicios del Ministerio de Estado se podía leer: «todas estas reformas resultarían incompletas si no se diese al mismo tiempo a nuestras relaciones comerciales todo el desarrollo que reclaman las exigencias de la época y redundan en beneficio de los países que a ellas prestan una atención preferente, procurando encontrar cada día nuevos mercados para nuestros productos y facilitando la exportación de estos». El Ministerio de Estado se presentaba ya como parte activa de esa empresa: la creación de una sección dedicada al comercio exterior era claro síntoma de este ánimo y pronto daría nuevas muestras de su interés en la materia.

Así, en 1891 ofreció su apoyo a las pequeñas empresas que se dedicaban a la exportación, profundizando con ello en la relación entre el Estado y las iniciativas privadas en lo que respecta al comercio exterior. Se centró en la pequeña empresa en la medida en que, además de ser la más numerosa, la consideraba más necesitada de su auxilio<sup>151</sup>, entendiendo que las grandes entidades empresariales disponían de los medios necesarios para desarrollar su actividad en el extranjero. Dio, por consiguiente, orden a los cónsules de la Nación en el exterior para ponerse al servicio de los empresarios, facilitándoles información y asesoría, además de determinadas gestiones en el orden de los cobros y litigios.

Los últimos dos años del siglo XIX fueron de gran importancia para este ámbito, en la medida en que el Ministerio de Estado, siguiendo por la senda emprendida, creó dos órganos en la Administración central, destinados a centralizar y coordinar la colaboración estatal con el comercio español de exportación. En 1898, vio la luz un Centro de Información Comercial<sup>152</sup> y, al año siguiente, una Junta de Comercio de Exportación<sup>153</sup>, que fue colocada en el seno del anterior. Pocos años más tarde, en 1904, movido por el deseo de dotar de mayor eficacia la labor de los servicios destinados a la expansión comercial, procedió el ministro de Estado a colocar al Centro de Información Comercial (CIC) dentro de la Sección de Comercio y Consulados, aunque

---

<sup>151</sup> «[...] su producción es reducida, su capital limitado y su crédito escaso». ROC del Ministerio de Estado del 4 de julio de 1891.

<sup>152</sup> RO de 2 de septiembre de 1898 por la que se crea un negociado especial en la Sección de Comercio y Consulados del Ministerio de Estado.

<sup>153</sup> RD de 11 de febrero de 1899 por el que se crea la Junta de Comercio de Exportación.

manteniendo el primero su denominación y carácter propio así como continuando en el desempeño de las actividades que se le habían asignado.<sup>154</sup>

Es importante subrayar que la adopción, por parte de la diplomacia española, de estas medidas de apoyo fue una reacción inmediata a la pérdida de las últimas colonias ultramarinas, a la consiguiente situación en que quedó el país en el escenario internacional y a la nueva situación económica a la que habría de hacer frente en lo inmediato,<sup>155</sup> lo que conforma el contexto imprescindible para su comprensión. Tanto el Real Decreto por el que se creó la Junta de Comercio de Exportación, como el de agosto de 1899 por el que se procedió a la reforma de los servicios dependientes del Ministerio de Estado, hicieron referencia expresa a la necesidad de buscar mercados nuevos con que suplir la pérdida de los coloniales y de contribuir a paliar los daños que habrían de sufrir la industria y la agricultura del país:

«[...] si en todo tiempo ha sido imperativo auxiliar las iniciativas particulares en la ampliación de mercados para el trabajo nacional, mediante los recursos que puede prestarles el Estado, impónese ahora con mayor urgencia la necesidad de precaver los daños probables que haya de sufrir el Comercio exterior, alimentado hasta hoy, en parte considerable, por los territorios arrancados a los dominios de la Corona de España»

subrayaba el duque de Almodóvar del Río al crear la señalada Junta.

Parece ser que se trabajó desde muy pronto con este planteamiento de reorientar la actividad económica hacia otros mercados, diversificando los destinos del comercio nacional. Es lo que se desprende de la respuesta que dio el Ministerio a la petición que dirigieron en agosto de 1898 un grupo de industriales de Gijón al presidente del Consejo, solicitando protección para sus industrias, en forma de tratados de comercio con las recién perdidas Cuba y Puerto Rico, de manera que sus productos se siguieran comprando en aquellos mercados. El subsecretario del Ministerio consideró que lo conveniente, dada la reciente creación del CIC, era pedir una relación de los industriales para «comunicarles, a la vez que los propósitos del Gobierno de S. M. de abrir nuevos mercados a los productos españoles, cuantos datos existan en este Ministerio acerca de la exportación de los artículos de su fabricación y soliciten los datos que puedan necesitar para el desarrollo de sus industrias.»<sup>156</sup> Del mismo modo, vemos que algunos agentes en el extranjero fueron sensibles a esta necesidad de la economía nacional. Por ejemplo, el

---

<sup>154</sup> RO de 27 de enero de 1904, por la que se dispone que el Centro de Información Comercial quede bajo la dependencia del Jefe de la Sección de Comercio y Consulados.

<sup>155</sup> Rosario de la TORRE DEL RÍO: «De ultramar a la frontera meridional: iniciativas en busca de una garantía internacional para España, 1898-1907», en Guadalupe GÓMEZ-FERRER y Raquel SÁNCHEZ (coords.): *Modernizar España: proyectos de reforma y apertura internacional (1898-1914)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 153-176; Jordi MALUQUER DE MOTES: «Las consecuencias económicas de las guerras de 1898», en *Revista de Occidente*, N° 202-203, 1998, pp. 264-277.

<sup>156</sup> El subsecretario al presidente del Consejo, 15 de septiembre 1898, AGA, 54/1821.

embajador en París, Fernando León y Castillo, remitió en noviembre de 1898 una obra sobre el comercio en el Golfo pérsico, creyéndola de utilidad para los comerciantes españoles «en estos momentos que con tanto afán se buscan nuevos mercados a nuestra producción».<sup>157</sup>

Todo lo cual no fue óbice para que se buscara mantener y consolidar el comercio con aquellos países con los que estaba ya establecido. Es por ello que el ministro de Estado, duque de Almodóvar del Río, dio «instrucciones muy terminantes a los Agentes diplomáticos y consulares de la Nación en Francia, Argelia, Túnez, Marruecos, Repúblicas hispano-americanas y Brasil para favorecer el desarrollo de nuestro comercio exterior.»<sup>158</sup>

La colaboración entre los medios estatales y los privados era percibida como fundamental por parte del Ministerio, pues era a los actores económicos a quienes correspondía poner en marcha los proyectos y empresas por medio de las cuales se irían a ampliar las relaciones comerciales con el exterior, mientras que el Estado debía concitarlos, ofrecerles la información precisa, ponerles los medios necesarios y crear las condiciones adecuadas, mediante las negociaciones con los otros países. «Reunir en un centro activo las fuerzas productoras y mercantiles, financieras y empresas de transportes; poner a su inmediato alcance los recursos de nuestra representación en el exterior; suplir las deficiencias de nuestro escaso desarrollo económico por medio de la asociación de los factores todos que han de concurrir al crecimiento de las relaciones comerciales más allá de nuestras fronteras»: en estos términos definía el ministro la misión de su departamento en esta empresa.

Por ello, la Junta de Comercio de Exportación, que estaba presidida por el ministro de Estado, al que acompañarían, en representación del Ministerio, el subsecretario, el jefe de la Sección de Comercio y el jefe del CIC (designado como secretario general de la Junta), se abrió a una amplia representación del mundo empresarial, industrial, bancario o de transportes hasta completar los veinticinco vocales de que se componía.<sup>159</sup> El Estado creaba así la plataforma en que se encontrasen «las entidades importantes cuya misión sea el desarrollo de la riqueza

---

<sup>157</sup> Embajador de España en París al ministro de Estado, 6 de noviembre de 1898, AGA, 54/1821.

<sup>158</sup> Ministro de Estado al presidente de Fomento del Trabajo Nacional, 22 de junio de 1898, en respuesta a la carta del 20 de junio de este último, quien le pedía el apoyo moral del gobierno para dos industriales catalanes que se encaminaban hacia la América del Sur «para impulsar la exportación de artículos nacionales a aquellos mercados». AGA, 54/1821.

<sup>159</sup> En efecto, concedía derecho de representación a las cámaras de comercio (2 representantes), a las cámaras agrícolas (2), a la Asociación General de Ganaderos (1), los sindicatos de exportación de vinos (2), al sector minero (2), al sector de la producción salinera (1), a la industria corcho-taponera (1), a la producción corchera (1), a la Asociación de Navieros de Barcelona (2), a las compañías explotadoras de los ferrocarriles (2), a los establecimientos de crédito bancario (2), a Fomento del Trabajo Nacional (1), al Instituto Agrícola Catalán de San Isidro (1), a la Liga Vizcaína de Productores (1), a las industrias metalúrgicas (2), al Círculo de la Unión Mercantil e Industrial de Madrid (1) y a la Asociación General de Agricultores de España (1). A ellos se uniría un funcionario de la Dirección general de Aduanas, nombrado por el ministro de Hacienda, y otro de la Dirección general de agricultura, Industria y Comercio, nombrado por el ministro de Fomento.

nacional» y, junto al Gobierno, que ponía a su alcance los recursos de la representación en el exterior, determinaran e implementaran medidas encaminadas a fomentar y acrecentar la exportación. Quedaba en manos de las mencionadas agrupaciones valorar la oportunidad de esta iniciativa y, por consiguiente, su participación en la tarea a la que se les convocaba.

El hecho de que la Junta tuviera esa composición —integrando a representantes de las instituciones públicas y de las entidades privadas— era especialmente relevante en la medida en que, en la práctica, actuó como órgano de patronato de la propia actividad del Centro de Información Comercial, al lado de las funciones que le asignaba de manera genérica el Real Decreto creador, esto es, «proponer viajes de exploración mercantil; indicar la conveniencia del establecimiento de factorías comerciales y agrícolas, auxiliadas por el Estado; solicitar la creación de Agencias Consulares, y, en general, aconsejar los medios conducentes al mayor desarrollo de la exportación comercial.»<sup>160</sup>

La función de información por un lado y la de fomento de la acción comercial por otro, encontraban así acomodo en la organización del Ministerio de Estado, completándose la estructura desde la que el Palacio de Santa Cruz iría a contribuir a la expansión comercial en el exterior. Y en medio de toda esta labor, estaban situados los cónsules, que seguían siendo percibidos como la figura clave de la acción del Estado en lo relativo al comercio exterior.

También dentro de este ambiente de colaboración con los medios privados, en un afán compartido por incrementar las relaciones comerciales, en especial con las repúblicas iberoamericanas, hay que entender la decisión del Ministerio de Estado de ponerse al frente de la organización del Congreso social y económico hispanoamericano que había promovido en 1900 la Unión Ibero-Americana.<sup>161</sup> Si el congreso tenía como objetivo el genérico de crear una comunidad de simpatías entre España y las naciones de Hispanoamérica, particularmente necesaria en la nueva época que se abría<sup>162</sup>, el gobierno vio en él una ocasión más en que actuar en beneficio de la revitalización del comercio exterior. «Dedicada por entero la energía de la patria a un renacimiento de sus fuerzas, es imprescindible luchar en aquellos nuestros naturales

---

<sup>160</sup> RD del 11 de febrero de 1898, art. 3º.

<sup>161</sup> Como pone de manifiesto Palmira Vélez, la Unión Ibero-Americana, creada en Madrid en 1885, fue la sociedad americanista con mayor proyección internacional de su tiempo. Apadrinada por el ministro de Estado, Segismundo Moret, en 1890 se fusionó con la Unión Hispano-Americana. Sostenida tanto por subvenciones estatales —de España pero también de algunos gobiernos sudamericanos— como por ayudas privadas y centralizada en Madrid, tuvo sedes en muchas provincias y en las principales ciudades americanas, en buena medida gracias al apoyo diplomático. Véase Palmira VÉLEZ JIMÉNEZ: «Orto y ocaso de una sociedad hispanista: la 'Unión Ibero-Americana' de Madrid (1885-1936)», en *Actas del Congreso de jóvenes historiadores y geógrafos* (Congreso celebrado en la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid del 12 al 16 de diciembre de 1988), vol. 1, Madrid, 1990, pp. 999-1008.

<sup>162</sup> Isabel GARCÍA MONTÓN GARCÍA BAQUERO: «El Congreso Social y Económico Hispanoamericano de 1900: un instrumento del hispanoamericanismo modernizador», en *Revista Complutense de Historia de América*, Nº 25, 1999, pp. 281-294.

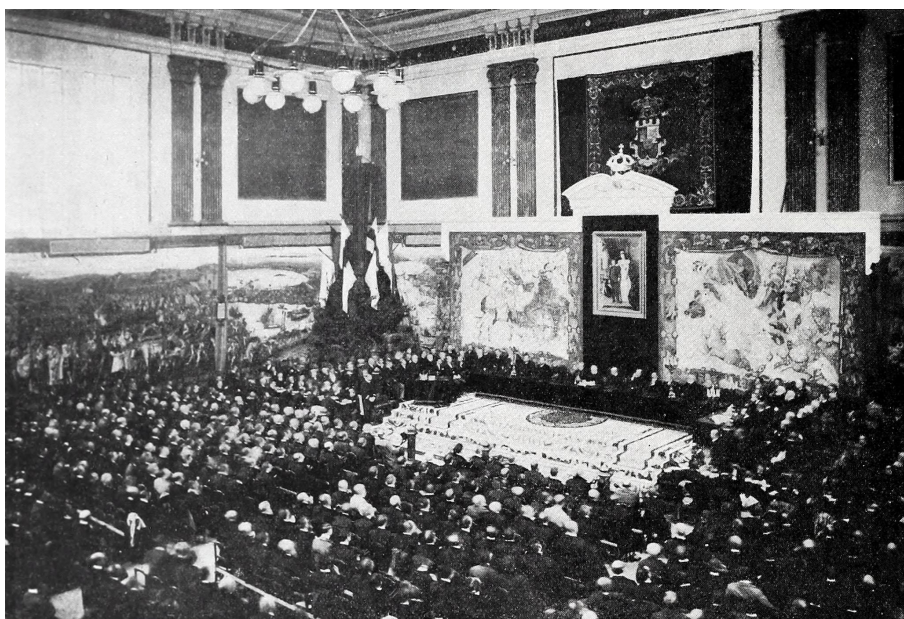


Imagen N° 3. Sesión inaugural del Congreso iberoamericano. 10 de noviembre de 1900. Palacio de la Biblioteca y Museos Nacionales. Fuente: *Blanco y Negro*.

mercados para contrarrestar la poderosa actividad del comercio de otras naciones, que con su propaganda marcan cada día una disminución mayor en nuestro tráfico», subrayaba el ministro Silvela en la exposición que encabezaba el Real Decreto de 16 de abril de 1900 por el que se creó una Junta de Patronato

para la organización de dicho congreso. «Esta es la razón —según Silvela— por la que el Ministro que suscribe estima muy en su lugar el concepto económico del futuro Congreso, utilísima su realización y práctica la idea de las Exposiciones permanentes de obras y productos dedicados a la exportación.»

Aprovechó el gobierno la presencia en Europa de un nutrido grupo de representantes iberoamericanos que asistieron en París a la exposición universal organizada por el gobierno francés, para celebrar este congreso en el mes de noviembre. Asistieron a él representantes de Argentina, Colombia, Costa-Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, Méjico, Paraguay, Perú, El Salvador, Santo Domingo, Uruguay y Venezuela<sup>163</sup>, quienes se reunieron junto a delegados de un amplio abanico de instituciones y organismos científicos, económicos y comerciales, en diversas comisiones, como la de banca, la de transportes, correos y telégrafos, la de ciencias... etc. De sus trabajos se desprendieron un conjunto de conclusiones, la mayoría destinada a provocar en los respectivos gobiernos la puesta en marcha de una serie de iniciativas.

Se hace difícil calibrar las consecuencias prácticas de este congreso<sup>164</sup>, si bien es cierto que en las décadas siguientes el Ministerio de Estado concedería anualmente una subvención de 30.000 pesetas a la Unión Ibero-americana, que era «encargada de la Comisión internacional

<sup>163</sup> Fernando SOLDEVILLA: *El año político. 1900*, Madrid, Enrique Rojas, 1901, p. 354.

<sup>164</sup> Soldevilla, por ejemplo, reconociendo que sus efectos no serían perceptibles hasta bastantes años después, dudaba de que fuera a tener un resultado práctico. *Ibidem*, p. 357.

permanente para procurar el cumplimiento de los acuerdos» tomados en este congreso.<sup>165</sup> Sea como fuere, sí es cierto que en esas discusiones quedaron planteadas una serie de cuestiones que volverían a aparecer en el debate político de los años siguientes, con una gran relevancia en la modernización de las relaciones comerciales internacionales —organización de exposiciones permanentes de productos, publicación de catálogos, las figuras de los agentes comerciales o la necesidad de un banco de exportación—<sup>166</sup>, muchas de las cuales fueron llevadas a la práctica más tarde o más temprano, con mayor o menor fuerza y éxito.

### *3. 2. 4. Medios para el desarrollo de la promoción comercial*

Inmediatamente después de haber creado el Centro de Información Comercial, el Ministerio de Estado remitió una carta circular a un número importante de entidades y organizaciones comerciales y mercantiles, cámaras de comercio... para informarles de la existencia del nuevo centro, ofrecerles sus servicios y solicitarles los listados de los industriales y exportadores integrados en los respectivos organismos, en que constaran sus áreas de trabajo, productos que eran objeto de comercio en la zona, así como sus direcciones empresariales, información con la que el Centro formaría las bases de datos con que iría a operar en su labor de difusión de la información comercial.<sup>167</sup> A partir de ahí, y sobre la base de un constante contacto con las empresas y medios productores, el CIC desplegó una amplia actividad, que articuló a través de diversas iniciativas, a las que nos referimos a continuación.

#### *3. 2. 4. 1. Museo Comercial*

Ya antes de nacer el Centro de Información Comercial y la Junta de Comercio de Exportación había tenido interés el Ministerio de Estado en constituir un Museo Comercial, al estilo de los existentes en otros países, entre ellos Francia<sup>168</sup>, habiendo constancia de la petición

---

<sup>165</sup> En este sentido, en 1903 la Unión, recordando los acuerdos del Congreso acerca de la necesidad de concluir acuerdos comerciales, estipulando recíprocas concesiones y rebajas arancelarias, urgía al ministro de Estado a «establecer las oportunas bases para promover la celebración de los referidos arreglos comerciales». Insistía en su carta el presidente de la Comisión ejecutiva de dicha asociación, en que «la apertura de mercados para la producción española y la competencia cada día mayor que la hacen en las Repúblicas hispano-americanas los artículos de otras naciones, vienen siendo motivo de preocupación general y muy especialmente de la industria y el comercio nacionales, que reclaman medidas eficaces que faciliten la acogida ventajosa de nuestros productos en la América latina». Subrayaba igualmente lo perjudicial que era para el consumidor español que la mayor parte del comercio de importación con aquellas naciones se hiciera por intermedio de otros estados europeos, lo que encarecía los productos. Vid. Villalba al ministro de Estado, 3 de junio de 1903, AGA, 54/1688 (el subrayado, en el original).

<sup>166</sup> Véase *El Imparcial* del 11 y 12 de noviembre de 1900, en que daba amplia información sobre el congreso, sus objetivos y trabajos.

<sup>167</sup> Carta circular, 7 de septiembre de 1898, AGA, 54/1821.

<sup>168</sup> Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 171-176.

del Ministerio a las representaciones en el extranjero sobre el funcionamiento de aquellos.<sup>169</sup> Sin embargo, no fue hasta principios del siglo XX cuando ese proyecto fue puesto en práctica, si bien de una forma muy modesta. No sabemos con precisión la fecha en que empezó a funcionar, pero debió de ser entre 1901 y 1904, según se desprende de la primera y de la segunda memoria de la Junta de Comercio de Exportación.<sup>170</sup> En todo caso, bastante antes de la creación, en 1913, del Museo Comercial en el Ministerio de Fomento, que es el que analiza Gloria Carrizo, asimilándolo, por lo que sin duda es un error de interpretación de las fuentes, al que funcionaba en el Ministerio de Estado.

Instalado en uno de los patios del Palacio de Santa Cruz ante la imposibilidad de encontrar un local mejor acondicionado, empezó su actividad con escaso material, debido a la pobre respuesta que dieron los productores a la invitación que se hizo para que contribuyeran con muestras. Los cincuenta y siete productores que respondieron afirmativamente remitieron vinos, licores, aceite de oliva, conservas, azulejos, algunos tejidos... El duque de Almodóvar del Río tuvo que reconocer que «sea porque la situación de Madrid no se presta a ello, o porque no es plaza mercantil donde vengan compradores extranjeros, no ha producido resultado práctico hasta la fecha», a lo que contribuyó también el hecho de que no se hubiera podido confeccionar ni siquiera un catálogo, «para conocimiento de los consulados extranjeros y su publicación en la prensa y en las agencias consulares españolas en los demás países.»<sup>171</sup> Esta situación mejoró en cierta medida en los años siguientes, de manera que en 1910 ya había publicado un catálogo, en cuya sección de Marruecos —el único que hemos localizado— figuraban un total de 258 productos, indicando su procedencia y el precio al que se vendían. La variedad de lo que se exponía en las vitrinas dedicadas a tal efecto en la sede del Ministerio era ya mucho mayor, de modo que nos encontramos todo tipo de telas y vestimenta (desde un pantalón de vicuña azul a «un pañuelo de merino de lana estampado, usado por las hebreas de Fez», procedente de Viena), artículos de papelería, navajas o cucharillas de diverso origen, entre muchos otros.<sup>172</sup>

### 3. 2. 4. 2. *Viajantes de Comercio*

Como señala Gloria Carrizo, en 1901 el CIC creó un Registro de Matrícula de Viajantes de Comercio españoles para el extranjero<sup>173</sup>, donde podían inscribirse «las personas individuales

---

<sup>169</sup> Gloria CARRIZO SAINERO: *La promoción comercial en España hasta 1936*, Madrid, ICEX, 1992, pp. 27-28.

<sup>170</sup> Del 18 de mayo de 1901 y 1 de enero de 1904, respectivamente, ambas publicadas en la *Gaceta de Madrid* del 18 de enero de 1904, pp. 224-225.

<sup>171</sup> «Segunda memoria de la Junta de Comercio de Exportación», *Ibidem*.

<sup>172</sup> *Catálogo del Museo Comercial (Sección de Marruecos)*, Madrid, Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado, 1910.

<sup>173</sup> RO de 18 de junio de 1901, citada en Gloria CARRIZO: *La promoción comercial...*, p. 31.

o compañías que ejerzan el comercio en los diferentes países y que actúen como representantes de una casa comercial para realizar compras o ventas en el exterior.»<sup>174</sup> Proporcionaba por este medio Billetes de Identidad, para acreditar ante los representantes consulares la gestión personal que hacían los viajantes de comercio.<sup>175</sup> En aquellos momentos iniciales fueron también muy pocos quienes recurrieron a este servicio —sólo cinco personas lo habían solicitado a la altura de 1904—<sup>176</sup>, de modo que hubo que esperar algunos años para que recibiera una mayor demanda.

### 3. 2. 4. 3. *Publicaciones del Centro de Información Comercial*

El CIC se encargó a lo largo de estos años de elaborar y difundir numerosas publicaciones especializadas «encaminadas a divulgar el conocimiento del mercado exterior y a facilitar la penetración de los productos en diferentes mercados extranjeros».<sup>177</sup> De carácter periódico u ocasional, de mayor o menor amplitud, y con una temática diversa, fueron el instrumento más importante con el que el Ministerio de Estado quiso atender la misión de información y promoción del comercio exterior.

En primer lugar, hay que referirse al *Boletín del Centro de Información Comercial*, que siguió a una hoja de información general que se insertaba en la *Gaceta de Madrid* y se repartía posteriormente entre parlamentarios, Cámaras de Comercio y Agrícolas, compañías de ferrocarriles, así como a las demás entidades y particulares inscritos en los registros que hemos indicado anteriormente. A principios del siglo, la tirada de estas hojas era de 8.000 ejemplares.<sup>178</sup> El Ministerio de Estado publicó el *Boletín del Centro de Información Comercial* hasta el Nº 533, del 30 de mayo de 1924; a partir del siguiente número, del 15 de junio, fue el Consejo de la Economía Nacional quien se hizo cargo de su publicación, sin importante variación en su formato, al menos en un primer momento, salvo la cabecera, que pasó a denominarse *Boletín de Información Comercial*.

Aquel solía presentar en primer lugar una serie de comunicaciones diplomáticas y consulares provenientes de diversos países, con informaciones genéricas —el estado de las industrias, la situación económica y comercial del país en cuestión...— o más concretas —el comercio de la naranja española en Gran Bretaña, la organización del puerto de Salónica, la zona

---

<sup>174</sup> Gloria CARRIZO: *La promoción comercial...*, p. 31.

<sup>175</sup> *Ibidem*, p. 23.

<sup>176</sup> «Segunda memoria...

<sup>177</sup> Gloria CARRIZO: *La promoción comercial...*, p. 23.

<sup>178</sup> «Segunda memoria...



libre serbia y la zona franca griega...—. <sup>179</sup> Seguidamente, se ofrecían otras noticias e informaciones, generalmente también procedentes de los consulados o legaciones. Un apartado de legislación española y extranjera, el estado de los mercados y de las bolsas así como las cotizaciones de diversos productos españoles y extranjeros, o noticias sobre ferias y exposiciones completaban estos boletines, que se cerraban con varias páginas de anuncios breves, además de las publicidades gráficas de mayor tamaño que aparecían en alguna de las hojas interiores. Hay que tener en cuenta que a medida que avanzaba el tiempo, fueron añadiéndose nuevas secciones, lo que hizo que el número de páginas aumentase también progresivamente, alcanzando en 1924 la veintena. Hemos de señalar, igualmente, que el *Boletín* absorbió, a partir de 1916 el contenido de la revista *La Producción Española*, que se publicó entre 1913 y 1915 con el ánimo de «recoger las aspiraciones de los productores españoles y difundirlas por los demás países, al objeto de facilitar el intercambio comercial», y que dejó de editarse debido a los gastos que suponían el mantenimiento de las dos publicaciones en paralelo. <sup>180</sup>

Desde el comienzo de su actividad, el CIC y la Junta de Comercio de Exportación se propusieron como uno de sus objetivos primordiales la confección de un catálogo de exportadores españoles como una herramienta para presentar en el exterior la oferta española, al igual que se estaba haciendo en otros países, entre ellos, Francia. De esta manera, en noviembre de 1899 <sup>181</sup>, convocaba a los productores y exportadores españoles para que remitiesen los anuncios que fueran a incorporarse a aquel catálogo. No hemos podido localizar la primera edición del catálogo y no podemos precisar si antes de 1914, cuando Gloria Carrizo señala que se imprimió, se hubiese procedido a su publicación. El *Catálogo de Exportadores Españoles*, enviado a las embajadas, legaciones, consulados, cámaras de comercio... con una edición inicial de 25.000 ejemplares, alcanzó siete ediciones antes de 1931, de las cuales sólo las primeras cinco bajo la égida del Ministerio de Estado. Encabezado por una explicación e índice en cuatro idiomas (español, alemán, francés e inglés), seguían alrededor de 100 páginas con la relación de los comerciantes y sus direcciones postales, repartidos en las más de 750 categorías de productos. La última parte del catálogo presentaba, en unas 260 páginas, anuncios publicitarios de una buena parte de los comerciantes inscritos. <sup>182</sup>

---

<sup>179</sup> En 1921 el Ministerio pidió a los cónsules que remitieran de manera quincenal breves noticias sobre diversos extremos, que vinieran a completar las informaciones recibidas a través de las comunicaciones diplomáticas y consulares que ya preparaban los agentes en el extranjero. ROC del 23 de agosto de 1921.

<sup>180</sup> Para mayor información acerca de las características formales y evolución del *Boletín* durante el periodo analizado, véase Gloria CARRIZO: *La promoción comercial...*, pp. 33-41 y 47.

<sup>181</sup> *Gaceta de Madrid*, 21 de noviembre de 1899, p. 620.

<sup>182</sup> *Catálogo de Exportadores Españoles*, Madrid, Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado, 1918.

Lo que sí se publicó ya en los primeros años de vida del CIC fue un *Catálogo de casas importadoras en el extranjero*, que, con sus cerca de 700 páginas, quería «llenar una necesidad sentida por nuestros comerciantes, los que en gran número y diariamente se dirigen al referido Centro solicitando los nombres y dirección de las casas que en el extranjero se dedican a la importación de los artículos de su respectiva producción».<sup>183</sup> También como instrumento de consulta para los productores e industriales se dieron a la publicidad, a partir de 1914, unas listas de las embajadas, legaciones, consulados y cámaras de comercio españolas en el extranjero, para que los hombres de negocios pudieran «ponerse en contacto con una fuente de información directa [...] en busca de orientación y ayuda personalizada».<sup>184</sup>

Las *memorias comerciales* —que eran redactadas tanto por los cónsules como por los secretarios de Embajada, como bien señala el Centro de Información Comercial y hemos comprobado sobradamente en los fondos documentales albergados por el AGA— representaban un importante recurso para la labor que se había propuesto el CIC. En primer lugar, nutrían, de manera extractada, amplias páginas del boletín, revelando el estado de los mercados y la situación económica de los diferentes países, mediante el análisis de los distintos sectores de producción,

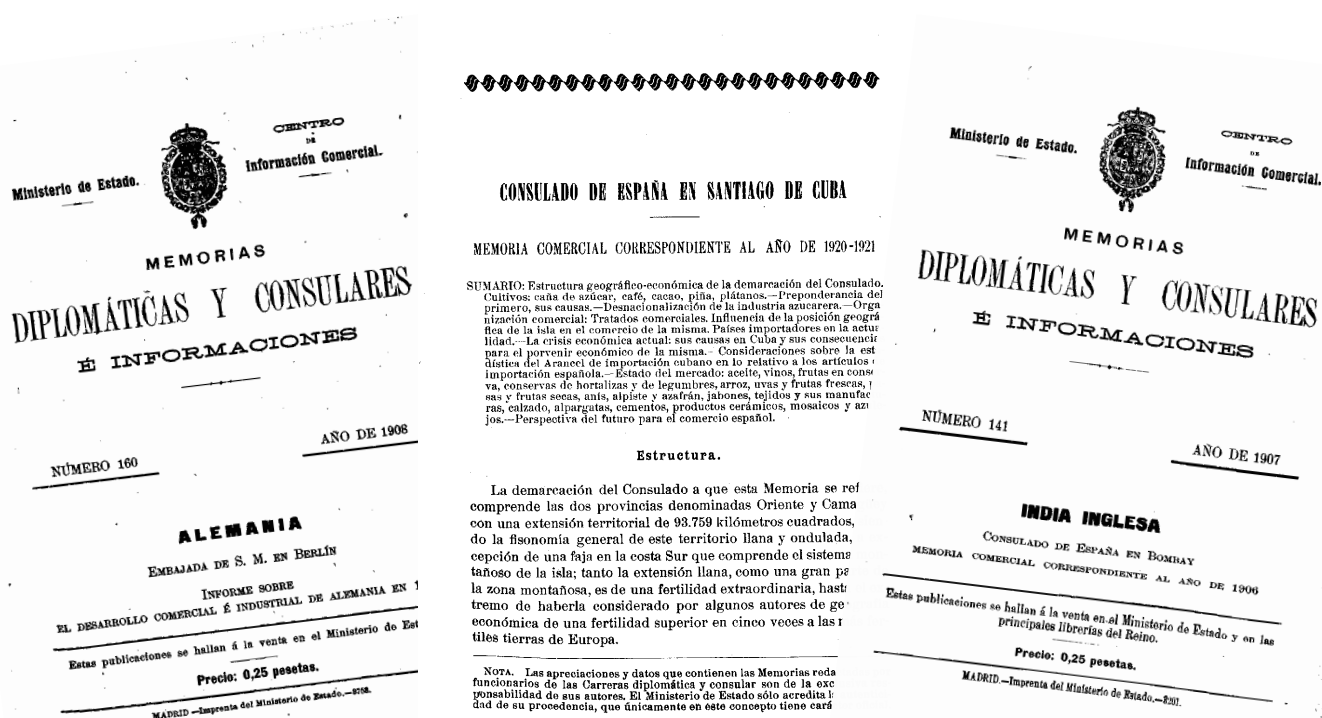


Imagen N° 4. Memorias diplomáticas y comerciales, remitidas por los agentes del servicio exterior y publicadas periódicamente por el Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado. Fuente: Biblioteca Nacional de España (Biblioteca digital hispánica).

<sup>183</sup> *Gaceta de Madrid*, 29 de julio de 1902, p. 439.

<sup>184</sup> Gloria CARRIZO SAINERO: *La promoción comercial...*, p. 62.

estadísticas, cotizaciones de los productos, y todo tipo de orientaciones que podrían interesar a los productores nacionales. En segundo lugar, algunas de ellas —en una media de sesenta al año<sup>185</sup>— eran publicadas íntegramente y en volúmenes independientes, que eran puestos igualmente a la venta.

Junto a estas publicaciones, el CIC fue editando diversas monografías —alrededor de siete u ocho al año— sobre aspectos o ramas concretas de la industria y el comercio. A modo de ejemplo, podemos citar las siguientes: *Manual del exportador de vinos a Inglaterra* (1901), *Informe relacionado con el comercio marítimo por Oriente y líneas españolas de navegación* (1912), *Los tejidos en la Argentina* (1918), *Instrucciones para el envío de ciertas mercaderías a la Argentina* (1918), *Estudio comercial sobre la República Oriental del Uruguay* (publicado en varios años), *El aceite español en Chile* (1922), *El comercio entre España, América y Filipinas* (1923), *La situación económica de Rusia y las perspectivas de sus mercados* (1923), debiendo dejar constancia de que entre 1915 y 1924 una abrumadora mayoría de estas obras tuvieron por objeto los mercados de Iberoamérica.

La elaboración de estas obras era a menudo meticulosa y buscaba ofrecer un producto de calidad, que tuviera realmente una utilidad práctica para quienes se dedicaban a la exportación. Así, por ejemplo, en 1900 el CIC estaba preparando una monografía sobre el comercio y consumo del vino en distintas zonas y países.<sup>186</sup> Entre los trabajos preparatorios, vemos que un laboratorio de análisis químico de Barcelona se encargó de analizar una amplia muestra de vinos extranjeros —en torno a 300—, procedentes de Egipto, Francia, Argentina, Países Bajos, China, Uruguay, Méjico, Japón, Brasil, Argelia, Reino Unido... para que «los productores españoles tengan una guía fiel para poder preparar con los vinos de las diferentes regiones de España los principales tipos de consumo en los mercados más importantes de todo el mundo.» El director del citado laboratorio, Rafael Roig Torres, que había hecho este estudio de manera gratuita, siguió ofreciendo «incondicional y gratuitamente» sus servicios «para analizar, estudiar, investigar cuantos productos de cualquier naturaleza que sean, se crea necesario al objeto de impulsar y fomentar poderosas corrientes comerciales que contribuyan al renacimiento de la riqueza nacional»<sup>187</sup>, lo que nos habla tanto de la percepción de la labor de este centro entre algunos

---

<sup>185</sup> *Ibidem*, pp. 60-61.

<sup>186</sup> Que en julio de 1906 estaba ya agotada, según consta en una anotación sobre la carta del gerente del Institut W. Schimmelpfeng al jefe del CIC, 30 de julio de 1906. AGA, 54/1821.

<sup>187</sup> Rafael Roig Torres, al Jefe del Centro de Información Comercial, 4 de enero de 1900. AGA, 54/1821. Roig i Torres (Barcelona, 1855-1931), ingeniero y publicista, fundó en 1878 la revista *Crónica Científica*, de la que fue director. Se especializó en enología y en 1892 fundó la publicación *La viña americana*, colaborando asimismo con otras revistas catalanas y francesas. Dirigió la Compañía General de Electricidad de Barcelona. [www.enciclopèdia.cat](http://www.enciclopèdia.cat) [consultada el 29 de mayo de 2019].

sectores de la sociedad, como de su inclinación a colaborar en esa obra de regeneración nacional propugnada desde tantos ámbitos en aquellos años.<sup>188</sup>

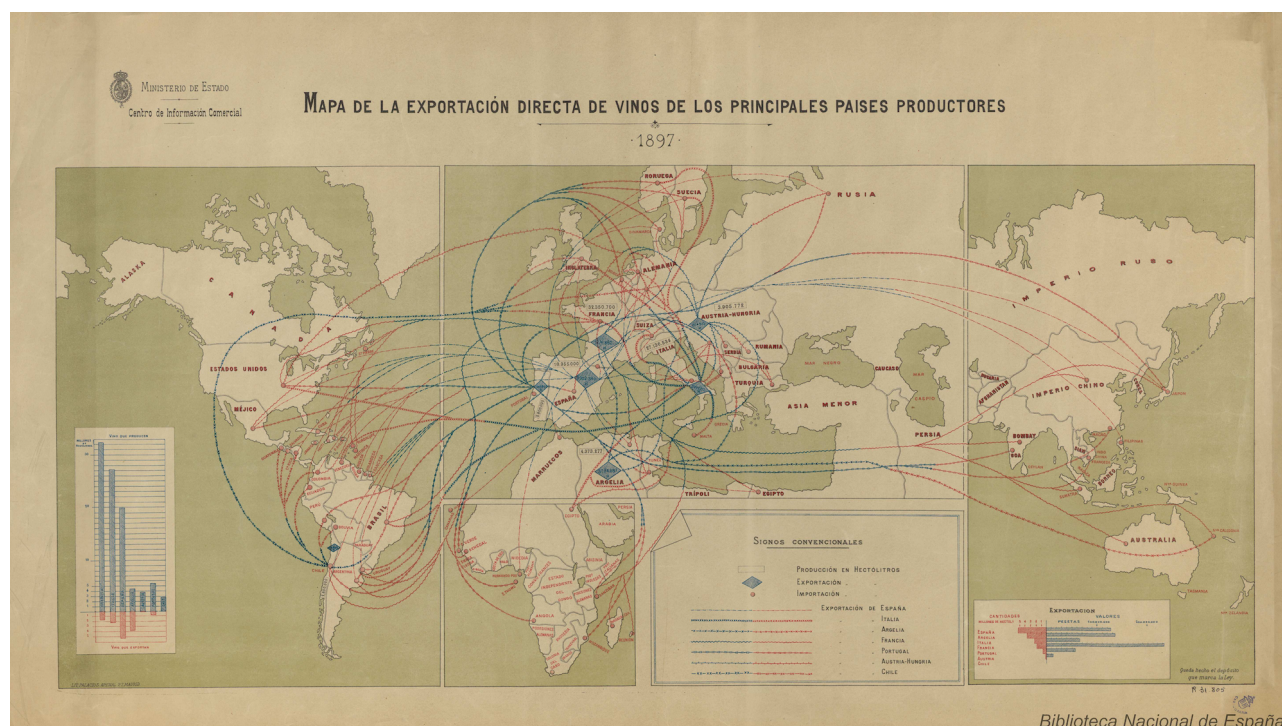


Imagen N° 5. Mapa de la exportación directa de vinos de los principales países productores, referido a 1897, elaborado por el Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado. Litografía J. Palacios, Madrid. Fuente: Biblioteca Nacional de España.

A tenor de la correspondencia del CIC, y a pesar de que en los primeros años resultó difícil interesar a los productores y comerciantes en la labor emprendida<sup>189</sup>, podemos afirmar que estas publicaciones encontraron un eco favorable en muchos sectores de la economía española, de manera primordial entre la pequeña y mediana empresa, como ya había intuido el Ministerio de Estado a finales del siglo XIX. A modo de ejemplo, podemos citar la repercusión que tuvo un estudio del cónsul español en Shanghái acerca del comercio con China, al que dio difusión el CIC

<sup>188</sup> Otras iniciativas pueden citarse en este sentido, como la del Centro Comercial Hispano-Marroquí de Barcelona, que pretendió instalar en dicha ciudad una delegación oficial del CIC, para lo cual no obtuvo la autorización del Ministerio de Estado, pero sí pudo organizar un museo de productos africanos. Vid. correspondencia con el Ministerio de Estado, 15 de noviembre de 1909 y 17 de febrero de 1913, AGA, 54/1685, exp. XXIII.

<sup>189</sup> Su impulsor, el duque de Almodóvar del Río, se quejaba en 1904 en el Congreso de los Diputados de que a pesar de que «sus trabajos [del CIC] han sido de grandísima importancia y de enseñanzas superiores, lo que hay de malo es que han luchado con la apatía extraordinaria que existe entre nosotros, y que, a pesar de todos los esfuerzos para la publicidad de las Memorias consulares, de los datos de distintos mercados, de los procedimientos mercantiles, etc. no ha podido conseguirse nunca que esos datos fueran recogidos por número bastante de personas para que produjesen resultados positivos.» Vid. DSC. CD, 8 de febrero de 1904, N° 120, pp. 3733-3734. Es interesante comprobar que, bastantes años más tarde, el diputado francés Louis Farges hacía una reflexión similar, al subrayar en la Commission des Affaires étrangères que «les rapports de nos consuls sont publiés dans le Moniteur officiel du Commerce. Nos commerçants ne les lisent pas mais ils sont abondamment utilisés par les étrangers.» Vid. Procès verbaux de la Commission de Affaires étrangères de la Chambre des Députés, Séance du 22 juin 1920, p. 7, AN, C//14632.

en 1906 y que despertó el interés de varios empresarios, que escribieron pidiendo mayor información. La gama de quienes dirigieron su solicitud al Ministerio de Estado fue variada: entre otros, un comerciante de vinos y otros alcoholes, que consideraba que «es de tal importancia encontrar nuevos mercados a nuestros productos que todo lo que se haga con este fin puede darse por bien empleado»; un productor de frutos especializado en la almendra, o el Colegio de Corredores de Comercio de Bilbao, que se interesaba por «la clase de mercaderías españolas que podrían introducirse en el mercado de China [...] en competencia con los de los demás países europeos».<sup>190</sup>

Y junto a las publicaciones, el trabajo de información desarrollado por el CIC —con una casuística muy variada— a través de las numerosas consultas que recibió, tanto de productores nacionales, como de comerciantes extranjeros, así como de diversos agentes comisionistas, funcionando a menudo como elemento intermediario entre unos y otros, con la solvencia que le otorgaba su carácter de centro del Ministerio de Estado, terminó de dotar de sentido su existencia, al tiempo que justificaba la constante demanda de mayores medios —materiales y humanos— para la consolidación de su papel y el aumento de los resultados que estaba dando. En este sentido, cabe señalar que en 1907 el CIC había recibido 1.661 comunicaciones comerciales y había expedido 3.220. Del mismo modo, había remitido 22 comunicaciones circulares a los cónsules, cámaras de comercio, centros en general y particulares sobre diversos asuntos, con un total de 6.100 ejemplares.<sup>191</sup>

Queremos poner énfasis en el hecho de que muchas empresas extranjeras recurrieron a los servicios de este organismo del Ministerio de Estado. A menudo se trataba de pedir recomendaciones sobre productores de distintas áreas, debido a su interés en importar aquellos productos. En plena guerra, un industrial alemán de Goteborg, solicitaba información sobre casas españolas donde podía adquirir resinas, trementina, sulfato de antimonio, aceites para la fabricación de jabones... confesando que «owing to the present war, I have been obliged to try to find other connections as those I have had with England, France and other countries have been quite interrupted.»<sup>192</sup>

La inserción de anuncios en el *Boletín* por parte de entidades extranjeras, entre las que destacaban las casas de comisionistas, para el cobro de giros o cheques, fue también una

---

<sup>190</sup> Cartas dirigidas al jefe del Centro de Información Comercial por Roberto Arribas Serrano, Pedro García Lillo y el director del Colegio de Corredores de Comercio de Bilbao, los días 1 y 8 de mayo y 17 de julio de 1906, respectivamente. AGA, 54/1821.

<sup>191</sup> Nota del jefe del Centro de Información Comercial, de 31 de diciembre de 1907, sobre «Movimiento del Centro de Información Comercial durante el año 1907», AGA, 54/1685, exp. 9.

<sup>192</sup> Carta del 17 de diciembre de 1915, AGA, 54/1853, doc. nº. 62.

constante en este periodo.<sup>193</sup> La utilidad de estos anuncios se desprende tanto de la renovación de la suscripción de las respectivas empresas, como por la evidencia que querían dejar algunas de ellas: a finales de 1915 la Compañía de exportación e importación Gaetano de Luca, de Nueva York se dirigía al CIC en estos términos: «Queremos además hacer constar en la presente, que dicho aviso [anuncio que habían insertado en el boletín] nos ha proporcionado el gusto de entrar en correspondencia con varias firmas españolas, razón por la cual juzgamos altamente recomendable la labor de ese Centro y de su Boletín y en ocasión oportuna hemos de notificarlo a nuestros amigos que deseen relaciones con España.»<sup>194</sup>

### 3. 2. 5. *Limitaciones y deficiencias*

Con todo, las limitaciones de la acción del Ministerio de Estado de cara a la expansión comercial eran evidentes. Aquellas estribaban fundamentalmente en lo exiguo del presupuesto de que estaban dotados sus servicios y el escaso personal con el que tenían que hacer frente a sus tareas. Ya en 1913 había decidido el Gobierno autorizar al CIC para que aceptase, a ejemplo de otras naciones, «los donativos y subvenciones con que voluntariamente deseen contribuir al desarrollo y engrandecimiento de las labores del Centro, las Cámaras de Comercio e Industria, Sindicatos Agrícolas, Corporaciones, Sociedades y particulares».<sup>195</sup> A pesar de las donaciones que llegaron en lo sucesivo, el Ministerio hacía frente con mucha dificultad a los costes derivados de los servicios que prestaba a través del CIC. En estas circunstancias, el 10 de julio de 1914 «se publica en el “Boletín” un aviso a los lectores en que se indica que sería conveniente que los comerciantes, al solicitar ciertas clases de informes de carácter técnico o muy especial y muy detallados, ofrecieran sufragar los gastos que su obtención pudiera causar, ya que los cónsules no disponen de ninguna “subvención para esta clase de servicios que siempre exigen algún sacrificio pecuniario”».<sup>196</sup>

La insuficiencia económica para una empresa de aquel calibre siguió sin superarse y ya en plena guerra mundial, el Congreso de los Diputados dedicó una amplia atención a este problema.<sup>197</sup> Los diputados de la Lliga Augusto Barcia, Antoni Jansana o el propio Francesc

---

<sup>193</sup> Un ejemplo lo encontramos en la Compañía Albert Hurt, de Nueva Orleans, quien se dirigió al CIC el 14 de diciembre de 1915. AGA, 54/1853, doc. nº 53.

<sup>194</sup> AGA, 54/1853, doc. nº 2.

<sup>195</sup> RO del ministro de Estado al jefe de la Sección de Comercio, 18 de enero de 1913.

<sup>196</sup> Gloria CARRIZO SAINERO: *La promoción comercial...*, p. 24.

<sup>197</sup> Augusto Barcia presentó una enmienda a los presupuestos para 1917 en que pedía una dotación de 50.000 pesetas para el CIC y la Junta de Comercio de Exportación: DSC. CD, Ap. 2 al Nº 96, del 22 de noviembre de 1916. De su intervención en el debate de aquel presupuesto se desprende también la utilidad que para los propios diputados tenía la labor del CIC. DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, Nº 96, p. 3063.

Cambó, pero también alguno de los diputados habituales de los debates del presupuesto de Estado, como Luis García Guijarro, examinaron en noviembre de 1916 las deficiencias de estos servicios. Aparte de alguna crítica sin demasiado fundamento como la de Jansana sobre la carencia de publicaciones de estadísticas, informaciones comerciales...<sup>198</sup>, las intervenciones pusieron de manifiesto que ese estado de cosas impedía al gobierno aprovechar adecuadamente las circunstancias favorables a España, que la guerra había creado para la penetración comercial «en muchos Estados cuyas puertas nos estaban cerradas».<sup>199</sup>

En este sentido, Luis García Guijarro, a pesar de reconocer la importante tarea del CIC<sup>200</sup>, en especial en aquellos momentos, en que «se está llevando a cabo una labor de una utilidad extraordinaria», atacó la mala calidad de la primera edición del catálogo de exportadores, una de las principales herramientas de la promoción comercial:

«Comparando lo que hasta ahora se venía haciendo, y lo similar del extranjero, se nota una gran diferencia. Los estados de exportación de comerciantes que se reciben de otras naciones, no quiero decir de las primeras en el orden mercantil como Alemania, Inglaterra y Estados Unidos, sino otras más modestas como Suecia y Noruega y hasta la misma Suiza, son publicaciones de verdadero lujo, de ochocientas o novecientas páginas, con toda clase de detalles, en las que no se ha escatimado gasto alguno y en las que aquel que tenga necesidad o curiosidad encontrará todo género de datos y pormenores. Verdadero bochorno daba presentar la cartilla, que no podía llamarse catálogo, de nuestros exportadores, en mal papel, con muy pocas hojas, sin un orden relativo y en la que faltan medios materiales para preparar una propaganda».<sup>201</sup>

Poco después de la guerra, Rafael Vehils —como sabemos, activa personalidad en los medios privados y oficiales relacionados con el fomento del comercio exterior— insistía en el mismo problema, proyectándolo en el espejo francés, al partir de la observación de que «es evidente que la organización de nuestros servicios de expansión o de información comercial se han hecho en España con arreglo al molde francés y que debió de influir en el ánimo de quien organizó esa dependencia el ejemplo del “Office national du Commerce Extérieur” de París». La diferencia radical —«se ha imitado mal el ejemplo»— se encontraba en los recursos puestos al servicio de los respectivos organismos: mientras que en España apenas se destinaban 25.000

---

<sup>198</sup> *Ibidem*, p. 3065.

<sup>199</sup> *Ibidem*, p. 3065.

<sup>200</sup> «Saben todos los señores de la Comisión, y no hay que decir el Sr. Ministro de Estado, las funciones que realiza esa Sección comercial, el gran número de publicaciones que tiene que recibir, y el gran número de hojas de propaganda que tiene que enviar para difundir el conocimiento de todo lo que constituye la riqueza española, en forma de nombres de exportadores y de comerciantes y los artículos de exportación.» *Ibidem*, p. 3068.

<sup>201</sup> *Ibidem*, p. 3068.

pesetas<sup>202</sup>, «en el presupuesto de Francia, el “Office national du Commerce Extérieur” está dotado con 500.000 francos, de una parte, y de otro lado cuenta con los productos de un impuesto suplementario sobre patentes, un impuesto adicional del 0,25 por 100 sobre las patentes de la circunscripción de la Cámara de Comercio de París».<sup>203</sup>

Esta insuficiencia presupuestaria se agravaba por cuanto que los recursos destinados a la promoción comercial quedaban repartidos entre dos centros con funciones similares, dependientes de dos departamentos ministeriales distintos, esto es, el Centro de Información Comercial (Ministerio de Estado) y el Centro de Expansión Comercial (Ministerio de Fomento): «En el Ministerio de Fomento casi para estos mismos menesteres, pero entrometiéndose en las funciones del Ministerio de Estado, existe un Centro de Expansión Comercial dotado con 123.000 pesetas; y, en cambio, allí donde la jurisdicción es propia, allí donde los cónsules son los agentes comerciales en el extranjero, estando en tan estrecha y directa relación con el Ministerio de Estado, sólo se consignan 25.000 pesetas.»<sup>204</sup>

Esta realidad nos pone ante una cuestión de primer orden en todo el proceso de la implicación del Estado en la promoción y expansión comercial en el extranjero, esto es, el mantenimiento de la unidad de acción, que vamos a analizar en el siguiente apartado, en que veremos que el Ministerio de Estado dejará de ejercer un monopolio sobre la acción exterior, debiendo primero compartir algunas de sus áreas, como la información y promoción comercial, y más adelante, viendo como estas le son directamente sustraídas.

### 3. 2. 6. *Nuevos actores: el monopolio del Ministerio de Estado se resquebraja*

A diferencia de Francia, en España la entrada de nuevos actores en la actuación exterior fue algo más tardía. En los inicios del reinado de Alfonso XIII, el Ministerio de Estado era incontestablemente el departamento encargado de elaborar y dirigir aquella política<sup>205</sup>, de manera que, cuando empezaron a entrar nuevos factores en la ecuación de la acción estatal en el extranjero, fue a este ministerio al que, con toda naturalidad, correspondió su gestión. Así lo hemos visto, en lo que tiene que ver con el tema que nos ocupa aquí, desde finales del siglo XIX, cuando hizo un hueco al comercio en su organización, cuando instruyó a sus agentes en el exterior para que intensificaran el cuidado de las cuestiones comerciales o, cuando tras el

---

<sup>202</sup> En 1919 fueron 25.000 pesetas las que se consignaron para el CIC y la Junta, que aunque había sido suprimida, seguía figurando en este apartado acaso «como prevención para su rehabilitación» según García Guijarro, de la Comisión (DSC. CD, 26 de febrero de 1919, N° 130, p. 5297) o quizá simplemente por descuido.

<sup>203</sup> *Ibidem*, pp. 5296-5297.

<sup>204</sup> DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, p. 3068.

<sup>205</sup> José Luis NEILA HERNÁNDEZ: *Regeneracionismo y política exterior...*, p. 51.



*Desastre*, asumió una misión de información y auxilio a la industria nacional en la nueva y difícil etapa en que entraba el país, marcada por la necesidad de reorientar y diversificar los destinos de su producción.

Este estado de cosas se mantuvo sin apenas contestación durante algunos años. Sin embargo, a medida que aquellos nuevos factores fueron desarrollando su potencial y ganando relevancia y al tiempo que fueron mostrando también su complejidad técnica, otros departamentos ministeriales manifestaron su interés en estos campos y consideraron tener facultades para intervenir en su marcha. Más aún, estos ministerios de carácter técnico empezaron a considerar que aquellos servicios estarían atendidos en mejores condiciones si fueran a integrarse en sus propias estructuras y se les imprimieran unas orientaciones provenientes de los medios que más directamente y mejor conocían la realidad y necesidades de los medios de producción nacionales, así como sus objetivos de cara a los mercados internacionales. En consecuencia, «los problemas de competencias desde principios del siglo XX comenzarían a caracterizar el desarrollo burocrático del Ministerio [de Estado], amenazando la unidad de acción exterior.»<sup>206</sup>

En esta esfera de acción relativa al comercio exterior, el Palacio de Santa Cruz entró en competencia en primer lugar con el Ministerio de Fomento. En efecto, a finales de 1906, este último dio origen a un Centro de Informaciones Comerciales y Archivo de Sociedades Anónimas. Para justificar la creación de este nuevo centro, en la medida en que iría a tener funciones equivalentes a las del Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado, recurrió el titular de Fomento, Manuel García Prieto, a la necesidad que había de que aquellos servicios estuvieran íntimamente compenetrados con los elementos productores y comerciales del país, lo que, eliminando la rémora burocrática, conseguiría atraerse la «cooperación social que garantiza el éxito de estas instituciones» y que, debido al «recelo y la desconfianza que tradicionalmente inspiran las oficinas del Estado», había faltado a la empresa del Palacio de Santa Cruz. Los esfuerzos de este último por actuar de consuno con aquellos elementos particulares y ponerse a su servicio no parecían haber dado los frutos apetecidos o, cuando menos, resultaron insuficientes para Fomento. Por todo ello, para asegurarse «todas las garantías de carácter práctico y convivencia con la opinión que el logro de sus fines exige», García Prieto encontró la solución adecuada encomendando la organización y funcionamiento de este nuevo organismo a la Cámara de Comercio de Madrid, «la más significada representación que en España tienen el comercio, la industria y la agricultura».<sup>207</sup>

---

<sup>206</sup> *Ibidem*.

<sup>207</sup> Real Decreto de 2 de noviembre de 1906.

No solamente al Ministerio de Estado le había salido un competidor, que se asignaba competencias en un campo que históricamente le había pertenecido en exclusiva a aquel, sino que tuvo que contemplar cómo la dirección y organización de un servicio oficial encaminado a la acción más allá de las fronteras eran confiadas directamente a los medios privados. Esta operación fue completada pocos meses después, cuando el mismo Ministerio de Fomento, ahora con otro titular, Augusto González Besada, creó también una Junta de Comercio Internacional — en la que se reservó un asiento al jefe de la Sección Comercial del Ministerio de Estado—, con la que perseguía la centralización de los servicios relativos al comercio exterior, dedicados al estudio y examen de toda la información comercial, de las posibilidades del comercio español, a la propaganda comercial... con una marcada insistencia en los mercados hispanoamericanos, invocando una vez más las facilidades que consideraba el ministro que tenía aseguradas el comercio español gracias a los vínculos históricos y culturales. Ambos órganos funcionarían en paralelo al Centro y Junta dependientes de Estado.

El mismo Real Decreto creaba cuatro puestos de agentes comerciales, con destino a Méjico, Buenos Aires, Valparaíso y Tánger, que contribuirían a la labor de la Junta. Aunque nos referiremos en el siguiente apartado a la presencia de estas figuras en el entramado diplomático de estos años, nos interesa destacar aquí que, si bien quedaba estipulado en el RD que los agentes comerciales habrían de contar con la autorización del Ministerio de Estado para el desempeño de sus funciones y que serían meros auxiliares del Cuerpo diplomático y consular acreditado en aquellos países, su nombramiento iría a ser prerrogativa del ministro de Fomento, que los designaría «entre los comprendidos en las cuatro ternas que formularían las Cámaras de Comercio asociadas para este objeto». E igualmente importante es el perfil que se requería a los candidatos. No eran ya funcionarios, ni se les exigía ningún tipo de conocimientos teóricos; se recurría, al contrario, a hombres de negocios, con experiencia práctica y con buen conocimiento de alguno de los países en que debían desarrollar su trabajo.<sup>208</sup>

En 1909 la Junta de Comercio Internacional se fusionó con otro organismo dependiente del Ministerio de Fomento, el Consejo Superior de la Producción, y «el órgano resultante se fusionaría a su vez con el *Centro Nacional de Informaciones Económicas y Archivo de Sociedades Anónimas*, de tal forma que este último se convierte en el único organismo de promoción comercial en el Ministerio de Fomento.»<sup>209</sup> Ahora bien, este centro, a pesar de las medidas previsoras tomadas en su origen para corregir las deficiencias observadas en su homólogo del Palacio de Santa Cruz, «no dio el resultado que se esperaba. Se produjeron disfunciones que lo

---

<sup>208</sup> Real Decreto de 22 de marzo de 1907.

<sup>209</sup> Paloma SENDÍN DE CÁCERES: «Evolución de la política de promoción comercial», en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, N° 826, 2005, pp. 209-221, p. 210.

llevaron a actuar más como protector del mercado nacional que como enlace y difusor de información para penetrar en mercados extranjeros». <sup>210</sup>

En consecuencia, pronto se hizo notar la necesidad de organizar un nuevo organismo centrado exclusivamente en las actividades relacionadas con el comercio exterior. Fermín Calbetón, ministro de Fomento en el gobierno de Canalejas, pudo ser así el artífice del nuevo Centro de Comercio Exterior y Expansión Comercial, creado en noviembre de 1910. <sup>211</sup> El ministro justificaba la urgencia de esta reorganización estructural de los servicios de promoción y expansión comercial, no solo en la efervescente actividad desplegada en este sentido por otros países <sup>212</sup>, sino también en la proximidad de un acontecimiento que se auguraba como revolucionario, la apertura del Canal de Panamá <sup>213</sup>, que iría a transformar las relaciones comerciales del mundo, y ante el cual debía también España estar preparada.

Por lo demás, el nuevo centro iba a recoger sencillamente las atribuciones relativas al comercio exterior que habían tenido sus antecesores, asumiendo igualmente el nombramiento de agentes comerciales para auxiliarlo en sus tareas. La novedad consistía en que, siguiendo el modelo del Centre National des Conseillers du Commerce Extérieur Français, proyectaba la creación de agentes comerciales independientes, tanto para el extranjero como para el interior. <sup>214</sup>

La superposición de funciones entre ambos ministerios —Estado y Fomento— fue una evidencia desde el inicio, por lo que el propio Real Decreto de noviembre de 1910 preveía la creación de una comisión mixta entre ambos ministerios, para que regularan las relaciones entre los dos centros. Puesta en marcha esa comisión <sup>215</sup>, el ministro de Estado, Manuel García Prieto —que, recordémoslo, había creado en 1906, siendo ministro de Fomento, el Centro de Informaciones Comerciales— dirigió a Calbetón una propuesta para armonizar los distintos servicios tendentes a fines semejantes que existían en ambos departamentos. <sup>216</sup>

---

<sup>210</sup> Gloria CARRIZO SAINERO: *La promoción comercial...*, p. 68.

<sup>211</sup> Real Decreto del 2 de noviembre de 1910.

<sup>212</sup> «Notorios son los esfuerzos que por lograr la expansión de su actividad y la difusión de sus productos realizan hoy todas las naciones europeas y americanas, atestiguándolo la reciente implantación de Centros de expansión, Oficinas de comercio y Museos comerciales en casi todos los países.» Real Decreto de 2 de noviembre de 1910.

<sup>213</sup> Inaugurado oficialmente en agosto de 1914.

<sup>214</sup> Gloria CARRIZO SAINERO: *La promoción comercial...*, pp. 68-69. Toda vez que el objetivo de nuestro estudio es analizar la respuesta de la diplomacia a la presencia de los asuntos comerciales en el campo de la política internacional, así como la gestión que hace de la irrupción de nuevos actores en el terreno que históricamente le había sido privativo, no entraremos a analizar con detenimiento la atención de otros departamentos ministeriales a estas cuestiones de la expansión comercial, sino que tan sólo nos referiremos a ello en la medida en que nos ayude a comprender las dos cuestiones que acabamos de indicar. En la obra de Gloria Carrizo, que citamos, se puede obtener una aproximación descriptiva a aquellos puntos.

<sup>215</sup> En la que representaban al Ministerio de Estado el duque de Vistahermosa (diplomático) y José Torroba (cónsul).

<sup>216</sup> García Prieto a Calbetón, 12 de diciembre de 1910, AGA, 54/1686.

Empezando por la función administrativa, el marqués de Alhucemas se mostraba partidario de que aquella le fuera encomendada al Ministerio de Fomento: «tanto es así que para no ejercitar una acción paralela a la del Consejo superior de la producción y del Comercio, no he reunido, en los diez meses que llevo de Ministro, la Junta del Comercio de exportación creada por el Duque de Almodóvar del Río y estoy dispuesto a que se suprima y a que sus atribuciones, si a V. le parece bien, expresamente se refundan con las del Consejo superior de Fomento», con lo que estaba renunciando a la dirección de aquellos servicios.

Sin embargo, consideraba el ministro de Estado que debía mantener para sí la función de información. A pesar de todas sus imperfecciones, el Centro de Información Comercial había funcionado con regularidad desde su creación, más de una década atrás, y había conseguido darse a conocer en los sectores mercantiles (el año que terminaba se estaba saldando con más de 2.400 cartas en su haber, lo que para el ministro era síntoma de hallarse «en plena actividad»), que se estaban acostumbrando a acudir a sus oficinas en busca de la información precisada. Pero además, era en el marco del ministerio de su cargo donde ese cometido informativo se desempeñaba con mayor agilidad y en mejores condiciones, en la medida en que era el ministerio del que dependían todos los agentes diplomáticos y consulares repartidos por el mundo, y que formaban —precisamente por su distribución geográfica— la principal y más importante red de informadores de que se servía el Estado en este ámbito.

De esta manera, al Centro de Comercio Exterior dependiente de Fomento le correspondería la otra rama de actividad, es decir, la promoción del comercio internacional de España, estudiando y presentando las propuestas encaminadas a ello. Finalmente, se refería el ministro a la tipología de los agentes que habrían de dar auxilio en el extranjero a toda esta labor, estableciendo tres categorías. Por un lado, los agregados comerciales, que pasarían a formar parte oficial de la misión en que se encontrasen destinados. Los contemplaba como auxiliares del jefe de la misión, quien «los utilizará seguramente para todo lo técnico», no debiendo funcionar de manera independiente o con autoridad propia, para no romper la unidad de acción. Por otro lado, los encargados de estudios concretos, cuyo nombramiento comunicaría el ministro de Fomento al de Estado para que pudieran contar con el auxilio de los representantes diplomáticos y consulares. Finalmente, los agentes mercantiles tales como viajantes, consignatarios, representantes... que tendrían una misión exclusivamente privada, pero a los que el ministro de Fomento entendiera conveniente otorgar algún tipo de subvención o apoyo. En todo caso, mantenía su convicción de que eran los agentes diplomáticos y consulares los actores fundamentales en este campo, como tendremos ocasión de analizar en el siguiente apartado.<sup>217</sup>

---

<sup>217</sup> *Ibidem*.

Parece ser que el ministro de Fomento se mostró muy receptivo a esta división de responsabilidades porque a finales de aquel mes García Prieto le dirigió una expresiva carta en que le daba «un millón de gracias por su amable carta del 21, relativa a las relaciones entre el Centro de Información Comercial y el de Comercio Exterior», asegurándole que estaba estudiando el proyecto de decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros que acompañaba dicha misiva.<sup>218</sup>

Sin embargo, hubo que esperar más de dos años para ver materializado este proyecto de reorganización, ya que fue en abril de 1913 cuando el conde de Romanones plasmó estas propuestas en un Real Decreto.<sup>219</sup> Esta norma confirmaba el carácter del Ministerio de Estado de «gestor de cuanto atañe a las relaciones exteriores de España», así como que de esa condición se derivaba «no solamente la negociación de tratados de comercio y la defensa de los intereses legítimos del tráfico nacional ante los Gobiernos y Autoridades extranjeras, sino el estudio de los mercados donde nuestros productos puedan hallar salida y el apoyo a quienes se ocupen de buscarla.» Pero al mismo tiempo dejó constancia de que el Ministerio de Fomento, «el Departamento ministerial que sirve de órgano a la acción administrativa en el estudio, tutela y estímulo de la producción y de las vías de comunicación nacionales», había sido «llamado a intervenir también en lo que afecta a la concurrencia económica internacional», una materia «hasta hace pocos años tan ajena a su competencia» que cuando el Gobierno creó por vez primera en España unos puestos de agregados comerciales, en 1898, se hizo sobre el presupuesto del Ministerio de Hacienda y con empleados del Cuerpo pericial de Aduanas, como ya vimos.

La recapitulación de las distintas iniciativas emprendidas en los años anteriores ponía de manifiesto la necesidad de coordinar las atribuciones de ambos ministerios, buscando tanto la unidad de acción como el mantenimiento del estatus que correspondía al Ministerio de Estado y a los agentes diplomáticos y consulares en la acción oficial exterior «(económica o de otra índole)». En consecuencia, procedía el Gobierno a suprimir la Junta de Comercio de Exportación (creada en 1898), cuyas atribuciones, como había planteado el marqués de Alhucemas, quedaban incorporadas al Consejo Superior de Fomento; a mantener en sus funciones al Centro de Información Comercial y a confirmar que las atribuciones del Centro de Expansión Comercial se circunscribirían al estudio y fomento del comercio exterior, pero sin asumir tareas de la función informadora.<sup>220</sup> Regulaba, del mismo modo, las relaciones de colaboración entre ambos centros, para lograr que sus labores les fueran de mutua utilidad. También de común acuerdo habrían de

---

<sup>218</sup> García Prieto a Calbetón, 30 de diciembre de 1910, AGA, 54/1686.

<sup>219</sup> Real Decreto de 12 de abril de 1913.

<sup>220</sup> Por RD de 7 de febrero de 1913, por el que se reorganizaban los servicios de la Dirección General de Comercio, Industria y Trabajo del Ministerio de Fomento, se enumeraban las funciones que correspondían al Negociado de Comercio Exterior.

organizarse los museos comerciales, exposiciones... En cuanto a las relaciones del organismo dependiente de Fomento con los agentes diplomáticos y consulares, así como con las Cámaras de Comercio en el extranjero, establecía que aquél podía entenderse directamente con estos en aquellas situaciones que fueran consideradas de urgencia, encontrando en todo caso en ellos un apoyo constante para el fomento del comercio español.

Por último, regulaba el RD el eventual nombramiento de «Agentes especiales para el servicio del Comercio exterior y Expansión comercial», siguiendo aquí también los propósitos de Manuel García Prieto, esto es, estableciendo una distinción entre los Agregados comerciales a las embajadas, legaciones o consulados y que seguirían, en su carácter y relación con la autoridad diplomática las mismas normas que los Agregados militares y navales; agentes encargados de estudios concretos, cuyo nombramiento se notificaría simplemente al Ministerio de Estado y a los respectivos representantes diplomáticos para gozar de su respaldo y colaboración, pero sin autorizarles ningún acto de gestión; y finalmente todo tipo de agentes mercantiles, viajantes de comercio, consignatarios, representantes... a quienes el Ministerio considerase de utilidad subvencionar o auxiliar en el ejercicio de su misión particular.

De esta manera, en la década siguiente, hasta que las reformas de Primo de Rivera fueran a modificar este estado de cosas, el Palacio de Santa Cruz siguió haciéndose cargo de los servicios de información comercial y siguió manteniendo una posición central en todo lo relativo a la expansión comercial de España. También fue en las dependencias de Estado donde permaneció instalado el Museo comercial, abierto a principios de siglo, en la medida en que ninguna otra alternativa logró imponerse: el ambicioso proyecto del ministro de Fomento Miguel Villanueva, aprobado poco antes de la reorganización de los servicios de promoción comercial, en febrero de 1913, para crear un museo bajo su dirección, habida cuenta de que, según su criterio, ni los organizados por las Cámaras de Comercio, «ni el que funciona en el Ministerio de Estado responden al fin que aspira llenar el Ministro» por no contar con los medios necesarios<sup>221</sup>, no llegó a ser realidad, como lo hacía ver en 1922 el entonces ministro de Fomento, Abilio Calderón, en un nuevo intento de crearlo.<sup>222</sup>

No obstante, la percepción de duplicidad siguió presente, en especial en el Parlamento. En 1916, el diputado liberal Juan Barriobero, barón de Río Tovia, presentó una enmienda al presupuesto del Ministerio de Estado para que la plantilla de funcionarios de la Dirección general de Comercio del Ministerio de Fomento, pasara a depender del de Estado, por considerarlo lo más adecuado.<sup>223</sup> Otras intervenciones hubo en el mismo sentido en los años siguientes, como la

---

<sup>221</sup> Real Decreto de 15 de febrero de 1913.

<sup>222</sup> Real Decreto de 2 de junio de 1922.

<sup>223</sup> DSC. CD, Ap. 3 al N° 96, del 22 de noviembre de 1916.

del Marqués de Camps, Bertrán i Musitu o Rafael Vehils en 1919<sup>224</sup>, que si bien se decantaban por que todos estos servicios fueran centralizados en el Palacio de Santa Cruz, «donde hay más elementos para poder organizar y orientar todo cuanto en este aspecto del problema nos interesa»<sup>225</sup>, no implicaban una defensa decidida de esta solución como único medio plausible. Lo importante era la concentración en un solo centro de los esfuerzos y recursos desplegados en aquella empresa; pero no tenían demasiado inconveniente en que, si así se considerase más adecuado, ese departamento fuese otro distinto al de Estado, como podía ser el Ministerio de Fomento en opinión de Barriobero<sup>226</sup> o el de Trabajo, como indicaba Bertrán i Musitu<sup>227</sup>. De hecho, algún tiempo más tarde, Martínez Campos ponía sobre la mesa, como otra posible solución, el ejemplo de lo que había hecho el Reino Unido, país que, «por el gran desarrollo que han adquirido», había centralizado «todos sus servicios comerciales exteriores [...] en un nuevo Departamento, denominado “Department of Oversea’s Trade”». <sup>228</sup>

Fue en los años 20 cuando esta cuestión terminaría decantándose del lado opuesto al del Ministerio de Estado, en el contexto de las profundas reformas que emprendió el régimen de Primo de Rivera, y que, como hemos visto, afectaron de manera severa a este departamento. Todavía pudo el Ministerio de Estado asumir en 1922 la organización del Primer Congreso Nacional del Comercio Español de Ultramar<sup>229</sup>, que se celebraría en la primavera de 1923, aunque con ello estaba encarando el recorrido final de su trayectoria como director de la acción estatal en lo relativo al comercio exterior.

Recogiendo las propuestas de la Casa de América de Barcelona y del Comité organizador de la Exposición Hispano-Americana de Sevilla, convergentes en el objetivo de estimular y facilitar la acción a los comerciantes y productores españoles orientados hacia los mercados de Ultramar<sup>230</sup>, el Palacio de Santa Cruz desempeñó de nuevo una función de coordinación de las iniciativas particulares, dotándolas de carácter oficial y poniendo los medios necesarios para su

---

<sup>224</sup> DSC. CD, Ap. 5 al N° 120, del 7 de febrero de 1919; DSC. CD, 18 de febrero de 1919, N° 125, p. 5104 y DSC. CD, 26 de febrero de 1919, N° 130, p. 5296, respectivamente.

<sup>225</sup> DSC. CD, 18 de febrero de 1919, p. 5104 (Bertrán i Musitu).

<sup>226</sup> DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, pp. 3060-3061.

<sup>227</sup> DSC. CD, 18 de febrero de 1919, N° 125, p. 5104.

<sup>228</sup> Voto particular del diputado Martínez Campos al presupuesto de gastos, en DSC. CD, Ap. 4 al N° 48, de 30 de mayo de 1922, p. 6.

<sup>229</sup> RD de 30 de julio de 1922 por el que se convoca el primer Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar.

<sup>230</sup> Mediante el concierto y la cohesión de aquellas empresas, su conexión con las Cámaras de Comercio, la reorganización estructural de estas, y en definitiva, la «organización de nuestros propios medios, de nuestras propias fuerzas» para poner a la producción y mercado nacional en las condiciones adecuadas «para que resulte provechoso a los intereses de los americanos abrir rutas informativas a sus relaciones con España por medio de una actuación sistemática y orgánica de carácter propiamente internacional», que era el objetivo perseguido a largo plazo. Vid. RD de 30 de julio de 1922.

curso. En este sentido, el ministro explicaba en los siguientes términos el interés que para el Estado tenía este congreso:

«El desarrollo de nuestras relaciones económicas con los países americanos ha constituido desde hace muchos años una aspiración que se ha manifestado en múltiples formas y en pro de la cual se han realizado esfuerzos meritorios pero sin que, por su falta de coordinación y, en muchos casos, por la vaguedad de sus propósitos, hayan conducido a resultados prácticos y definidos. Se ha comprendido al fin que toda acción en ese sentido, si ha de ser eficaz, ha de tener como punto de partida y como su más firme apoyo, la cooperación unificada y organizada en cuanto sea posible, del gran número de españoles establecidos en América, elemento el más valioso con que ahí cuenta España para mantener y acrecentar los intereses de todo orden que la ligan con esos países; y otro tanto puede decirse en cuando a la posibilidad de fomentar las relaciones del Archipiélago filipino con su antigua Metrópoli.»<sup>231</sup>

La celebración de este congreso así como su repercusión en los años siguientes, articulada a través de la Junta Nacional del Comercio Español en Ultramar, presentan para nuestro trabajo un indudable interés, teniendo en cuenta, por un lado, su envergadura —a lo largo de tres semanas se reunieron y debatieron en torno a un millar de congresistas, que acudían bien a título individual bien en representación de las cámaras de comercio u otras entidades españolas en una veintena de países<sup>232</sup>, además de los representantes del Estado y de diversas instituciones españolas designadas por el Gobierno— y, habida cuenta, por otro lado, del carácter programático que adquirió, marcando al gobierno los cauces de acción para los siguientes años, debido precisamente a que eran los propios comerciantes e industriales quienes expresaron sus necesidades y propusieron las soluciones que aquellas requerían, en relación directa con las autoridades estatales.<sup>233</sup> En este sentido, hemos de dejar constancia de que el golpe de Estado de septiembre de aquel año no supuso una interrupción de esta labor, sino más bien al contrario, esta fue continuada, dando lugar, en 1929, al Segundo Congreso Nacional del Comercio Español de Ultramar.

En primer lugar, apreciamos un síntoma más del interés que puso el Estado —a estímulo de iniciativas particulares— en las relaciones comerciales dentro de la configuración de su política internacional. Un interés manifestado no únicamente en la subvención de un encuentro de este tipo, sino en el despliegue de medios para su organización y, sobre todo, en la posterior integración de los asuntos relativos al comercio exterior dentro de la actividad ordinaria de todo

---

<sup>231</sup> ¿Fernández Prida? al embajador en Buenos Aires, 22 de agosto de 1922. AGA, 54/9178.

<sup>232</sup> Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, Estados Unidos, Filipinas, Guatemala, Méjico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, El Salvador, Uruguay, Venezuela.

<sup>233</sup> Era consciente el comité organizador de que «sólo dando en España la sensación de que el Comercio español en Ultramar constituye una fuerza patente, capaz de organizarse solidariamente, tendrá el Congreso fuerza suficiente, no sólo para acometer esa obra trascendental de coordinación [...] sino también para conseguir del Poder público, aquí, en España, todas aquellas disposiciones de gobierno de que el tráfico entre España y las Repúblicas de América se halla necesitado.» Vid. Instrucciones dadas al delegado del Comité organizador, Emilio Boix, s/f, AGA, 54/9178.



un conjunto de instituciones y organismos oficiales, fundamentalmente de diversos departamentos ministeriales, que pasaron a integrar la Junta Nacional, encargada de dar seguimiento a estos trabajos con reuniones periódicas.

En segundo lugar, ahondamos en la orientación hispanoamericanista de los gobiernos del periodo alfonso, que se va confirmando por diversos flancos, como seguiremos viendo cuando analicemos la extensión de las redes diplomática y consular. Una atención a Hispanoamérica, que, como vemos, existía con anterioridad al régimen primorriverista. En tercer lugar, tanto las conclusiones publicadas como las noticias y comentarios derivados de la celebración del congreso ponen de manifiesto que fueron tratadas cuestiones relacionadas directamente con aspectos diplomáticos<sup>234</sup>, tales como las negociaciones de tratados de comercio específicos (con Brasil o los Estados Unidos por ejemplo)<sup>235</sup>, en que se llegaron a precisar términos concretos o, cuando menos, a indicar el sentido deseado para las mismas, lo que, si tenemos en cuenta la composición de este congreso, con una alta representación numérica del mundo comercial e industrial, nos pone ante una cuestión de indudable relevancia: la penetración de las cuestiones diplomáticas en ámbitos o foros que escapaban ya al espacio estrictamente gubernamental.

Por último, en estrecha vinculación con el análisis que veníamos haciendo, debemos recoger la petición de los congresistas de reorganizar «las funciones y servicios administrativos en lo que se refiere al comercio, dispersos en distintos departamentos», habida cuenta de «los perjuicios que ocasiona la falta de unidad en la organización pública referente a la economía nacional». Se hacía especial hincapié, en este sentido, en cambiar radicalmente el sistema de relaciones de los cónsules con los departamentos ministeriales así como el aprovechamiento de sus trabajos relativos al comercio. De este modo, pedía el Congreso, por una parte, la concentración en un solo centro director «con autonomía e independencia suficientes para que dirija una función tan importante» de las informaciones y trabajos que remitieran los cónsules, así como «los datos y estudios relativos a la situación del mercado y producción nacionales». Una de las propuestas hechas señalaba la creación de una Dirección General del Comercio de Exportación en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria. Por otra parte, —punto este de

---

<sup>234</sup> En *La Industria Nacional* (órgano de la Liga Nacional de Productores), del 30 de abril de 1923 (Nº 184, Año XVI), en el artículo dedicado al congreso, se subrayaba que uno de los temas políticos que fueron tratados fue el de las «disposiciones vejatorias dictadas por el Gobierno de México contra nuestros compatriotas que tienen propiedades en aquella República.» Y añadía que «aún cuando el asunto en sí, no es tema de un Congreso de esta índole, sino materia de una negociación diplomática, debemos considerar feliz tal iniciativa si ello contribuye a activar las negociaciones emprendidas o a que se entable alguna nueva.»

<sup>235</sup> *Primer Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar. Conclusiones*, Madrid, Gráficas Reunidas, 1923, pp. 24-26. La edición que hemos manejado integra el mismo texto que la obra publicada por el Centro de Información Comercial, pero lo amplía con unos apéndices que recogen la composición del congreso, así como del comité organizador y de las sesiones preparatorias.

gran interés— aspiraba el Congreso a que «sin perjuicio de la dependencia que el personal consular ha de tener del Ministerio de Estado, se autorice a dicho personal para que, en todo lo referente al comercio, se comunique directamente con el Ministerio de Comercio o con el Centro arriba indicado» de la misma manera que ya lo venían haciendo los cónsules en lo relativo a otros asuntos técnicos.<sup>236</sup>

Como anunciábamos, la anhelada unidad de acción terminó consiguiéndose allende los muros del Palacio de Santa Cruz: en marzo de 1924, Primo de Rivera estableció en la Presidencia del Gobierno un Consejo de Economía Nacional, que reunió «todas las funciones referentes a la formación de los Aranceles de aduanas, defensa de la producción y gestión y negociación de los Convenios comerciales, que se encuentran actualmente repartidas en los distintos Departamentos ministeriales.»<sup>237</sup>

La medida reviste una indudable relevancia. En primer lugar, porque reuniendo en un mismo centro todos los servicios que debían intervenir en la definición y desarrollo de la política económica, además de responder a los planteamientos reformadores y de búsqueda de coherencia y eficacia de los servicios administrativos, que estuvieron en la base de buena parte de la actuación de Primo de Rivera en estos campos<sup>238</sup>, buscaba dotarse de los medios necesarios para hacer frente a las complejas realidades de la economía internacional.

Y en segundo lugar, por cuanto suponía modificar de manera sustancial las atribuciones que había mantenido tradicionalmente el Ministerio de Estado. En efecto, el nuevo organismo asumiría en lo sucesivo el estudio de los tratados de comercio y sería quien propusiera su celebración, dedicándose a estas funciones una de las seis secciones en que se dividía, presidida, eso sí, por el subsecretario del Ministerio de Estado. Pero el proceso de negociación mismo quedó severamente alterado, en la medida en que los agentes técnicos penetraron también en este ámbito: la Comisión negociadora de los Tratados, a la que correspondería en exclusiva «la negociación directa con los Delegados de los países extranjeros», contaba, al lado de los dos representantes diplomáticos —el subsecretario del Ministerio de Estado, que la presidía, y el jefe de la Sección de Comercio del mismo departamento—, con el vicepresidente del Consejo y cuatro funcionarios técnicos que saldrían de entre los vocales del mismo. Por último, entre los

---

<sup>236</sup> *Ibidem*, pp. 49-50.

<sup>237</sup> Hay que señalar que la Junta Nacional del Comercio Español en Ultramar, surgida del Primer Congreso, había sido instituida en julio del año anterior en la Presidencia del Consejo de Ministros (RD de 12 de julio de 1923); sin embargo, por RD de 15 de marzo de 1924 fue trasladada al Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria.

<sup>238</sup> Ángel MARTÍNEZ DE VELASCO FARINÓS: «La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera», en *Revista internacional de Sociología*, N° 35, 1980, pp. 409-442, p. 411. Para una visión de conjunto de las reformas emprendidas por el marqués de Estella en la Administración, véase Enrique ORDUÑA REBOLLO: «Reformas de la administración pública durante la dictadura de Primo de Rivera», en Elena MAZA ZORRILLA y María de la Concepción MARCOS DEL OLMO (coords.): *Estudios de historia: homenaje al profesor Jesús María Palomares*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2006, pp. 195-210.

servicios que fueron segregados de otros departamentos para unirse al nuevo organismo se encontraba, naturalmente, el Centro de Información Comercial.<sup>239</sup>

Esta situación se agudizó en 1929 cuando el Ministerio de Economía Nacional, creado un año antes, decidió proceder a la creación efectiva de los empleos de agregados comerciales. El Real Decreto de 26 de julio de 1929 asestó un duro golpe al dominio que el Ministerio de Estado, ahora reducido a la Secretaría General de Asuntos Exteriores, había ejercido históricamente sobre el conjunto de la maquinaria diplomática, en la medida en que supuso la enajenación de una parte del control y prerrogativas de las que Estado había gozado en las relaciones con sus propios agentes en el extranjero. No se trataba únicamente de colocar a los agentes comerciales creados bajo la dependencia del ministerio técnico y conferir a éste capacidad para comunicarse directamente con aquellos, al igual que con los cónsules, sino que colocaba bajo su jurisdicción incluso a los consulados de aquellas demarcaciones en que no hubiera agente comercial, para todo lo que tuviera que ver con «los servicios informativos, gestión de créditos, billetes de identidad de los viajeros de comercio y vigilancia de la exportación». Pero, además, concedía al Ministerio de Economía Nacional potestad para conocer «de cuantas gestiones de carácter diplomático se refieran a asuntos económicos», para lo cual los jefes de la misión diplomática le debían remitir copia de todos los despachos que se refirieran a cuestiones económicas, con la salvedad de los de carácter confidencial y reservado. La actuación del ministerio técnico en el ámbito puramente diplomático se veía reforzada, finalmente, al conferir carácter diplomático a los agentes comerciales nombrados por él, acreditados como tal ante los gobiernos de los países en que fueran a actuar.

Por todo ello, en los últimos años de la década de 1920 el Ministerio de Estado quedaba reducido, en lo que a la política económica exterior se refiere, a la condición de colaborador, apartado de su calidad rectora. Otras instancias, por lo tanto, habían ocupado posiciones en el terreno de la acción estatal en el exterior, que ya no sería nunca más un espacio exclusivo del Ministerio de Estado.

A pesar de esta situación, las relaciones entre los distintos departamentos se basaron en una cordial colaboración, según se desprende de las fuentes con las que hemos trabajado. Así, en agosto de 1924, el secretario general de la Junta Nacional del Comercio Español de Ultramar, que para entonces ya dependía del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, hizo llegar al subsecretario del Ministerio de Estado un expresivo voto de gratitud «por la atención que otorga

---

<sup>239</sup> Real Decreto-Ley de 8 de marzo de 1924 por el que se establece en la Presidencia del Gobierno un Consejo de Economía Nacional.

a sus reiteradas demandas» y «teniendo en cuenta el constante apoyo y la decidida cooperación que se digna V. E. venir prestando a su actuación [de la Junta]». <sup>240</sup>

Hay que tener en cuenta, además, que en el ámbito consular no se afrontaron de manera negativa estos cambios; más bien al contrario, muchos los vieron como la vía adecuada para optimizar su trabajo. Es el caso de Tomás Sierra, quien en 1924 a su llegada a la ciudad argentina de Rosario para tomar posesión del Consulado, se pronunciaba en estos términos:

«[...] yo como Cónsul estoy obligado a informar al Gobierno de los hechos económicos, principalmente comerciales de la Argentina, que sean interesantes para España; pues esta información tendrá por la Creación del Consejo [de Economía Nacional], su verdadero valor y trascendencia, pues hasta él llegará y allí será estudiada y discutida, no sólo por funcionarios especializados, sino también por representantes directos del comercio, la industria, la navegación, la ganadería, la agricultura, la banca, etc., que integran el Consejo pleno y que vienen a constituir como una asamblea deliberante de la economía española.» <sup>241</sup>

Otros cónsules consideraban incluso que se debía ir más lejos en la vía de cambios emprendidos y adscribir el Cuerpo consular al Ministerio de Economía Nacional, «ya que a este Departamento corresponde en la actualidad la gestión de la parte más importante de las funciones» que corresponderían en puridad a los agentes que lo conformaban. <sup>242</sup>

En cualquier caso, la colaboración de los cónsules —que estaban autorizados a comunicar directamente con el nuevo centro encargado de la información comercial<sup>243</sup>— en esta nueva etapa fue una constante, como lo demuestra, entre otras cosas, la vitalidad del *Boletín de Información Comercial* y demás publicaciones comerciales, que bajo nueva tutela siguieron contando con el activo concurso de aquellos, confirmando con ello su papel de principales agentes informadores en materia de comercio exterior. Así, por ejemplo, el vicepresidente del Gobierno hacía ver al ministro de Estado su satisfacción con la labor desempeñada por el cónsul en Berlín, Ricardo Gómez Navarro, por su «asidua y valiosa» colaboración para con la Sección de Información Comercial, haciendo especial mención a su continuada e interesante contribución al citado *Boletín*. <sup>244</sup>

---

<sup>240</sup> Secretario General de la Junta Nacional del Comercio Español de Ultramar a Fernando Espinosa de los Monteros, 10 de agosto de 1924, AGA, 54/1686.

<sup>241</sup> Entrevista a Juan Tomás Sierra y Rusturazo en *El eco de España*, s/f [1924], AGA, 12/3451, exp. 22867.

<sup>242</sup> Carta de 18 cónsules al presidente del Consejo de Ministros, 12 de febrero de 1930, AGA, 82/1938, exp. 9.

<sup>243</sup> Real Orden circular del Ministerio de Estado N° 843, de 4 de septiembre de 1924. No obstante, debieron seguir remitiendo a su propio ministerio las informaciones comerciales que enviaban al Ministerio de Economía Nacional, como se lo recordó la ROC del 13 de noviembre de 1929.

<sup>244</sup> Vicepresidente del Gobierno al ministro de Estado, 16 de diciembre de 1927, AGA, 54/1685, exp. XXIII.

### *3. 2. 7. Los agentes de la expansión comercial en el extranjero*

En las páginas anteriores hemos intentado mostrar la respuesta que dio la diplomacia española al creciente peso que adquirió el comercio en la conducción de las relaciones internacionales de finales del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX. Hemos analizado para ello las iniciativas y medidas implementadas en la Administración central, así como la problemática que todo ello planteó de cara a la unidad de la acción exterior, que quedó en buena medida afectada por la intervención de otros departamentos ministeriales, que terminaron por asumir la coordinación de determinadas porciones de aquella. Para completar este panorama, necesitamos dirigir nuestra atención a la actuación del Estado al otro lado de las fronteras y analizar la manera en que articuló aquella misión, así como los actores de que se sirvió para ello.

Ha quedado apuntado que los agentes del Ministerio de Estado en el extranjero —de una manera especial los cónsules, pero junto a ellos también los agentes diplomáticos— fueron el pilar básico sobre el que se asentó esa labor de información y promoción comercial, pero también hemos indicado la existencia de otras figuras, que ejercieron en ocasiones funciones análogas. Teniendo presente la ordenación de estos servicios en la vecina Francia, que los atendió con gran interés, procediendo a una reorganización integral a la salida de la Gran Guerra, nos interesará comprender por qué en todos estos años la diplomacia española y, por extensión, el Estado no se planteó nunca con determinación la organización de una estructura de Agentes o Agregados comerciales y apostó, por el contrario, por la red diplomática y consular, particularmente esta última, como privilegiada herramienta de información y promoción comercial en el extranjero.

#### *3. 2. 7. 1. Los cónsules y agentes diplomáticos, principales agentes comerciales*

Como ha quedado dicho, hacia finales del siglo XIX, incluso antes de la pérdida de los territorios de Ultramar, el Ministerio de Estado sintió la necesidad de contribuir a los esfuerzos por mejorar y expandir el comercio exterior del país. Recurrió para ello a sus propios agentes en el extranjero, instruyendo a los cónsules de manera expresa en esa misión apremiante.<sup>245</sup> La naturalidad de este acto viene dada por el hecho de conformar los cónsules la red de agentes oficiales con que contaba el Estado en los demás países; porque en su formación y en sus ámbitos de actuación entraban ya —aunque fuera de un modo delimitado— los asuntos comerciales; y, en último término, porque sus funciones radicaban fundamentalmente en la defensa de los intereses de sus connacionales en sus respectivas circunscripciones.

---

<sup>245</sup> Real Orden Circular del Ministerio de Estado del 4 de julio de 1891.

De esta manera, la Real Orden circular que les remitió su Ministerio en 1891 amplió sus atribuciones en un campo que no les era ajeno. En lo comercial, sus ocupaciones no podían agotarse ya «con el despacho corriente de los asuntos marítimos, con la redacción de Memorias mercantiles más o menos interesantes y con el envío de precios corrientes recogidos en los periódicos de cada localidad». Al contrario, «el Cuerpo consular español debe desde hoy cumplir una gran misión, poniéndose al servicio del comercio nacional en los países extranjeros». Explicitaba sus nuevas atribuciones en la información y asesoría a los comerciantes, sobre la situación del mercado o las personas con las que aquellos pudieran entablar sus negocios y les atribuía, igualmente, el cobro de los créditos en nombre de los españoles que hubieran realizado ventas, así como la gestión de la demanda en caso de litigio.

Años más tarde, los cónsules vieron de nuevo aumentada su carga de trabajo con la creación del Centro de Información Comercial ya que, aparte de proporcionar información y consejo de manera puntual y concreta a los comerciantes que se les acercase para tal fin<sup>246</sup>, se les pedía «una colaboración continua con el cometido del Centro, para lo cual deberán remitir con la mayor frecuencia posible todos los datos que puedan obtener acerca de la introducción de los productos españoles en la zona de su demarcación, y a fin de utilizar con el mayor provecho estas noticias, deberán referirlas a cada artículo separadamente y a cada región productora de España, si fuera posible.»<sup>247</sup>

El Reglamento de la Carrera Consular, elaborado sobre la base de la Ley Orgánica de las Carreras Diplomática, Consular y de Intérpretes del 27 de abril de 1900, que reorganizó estas carreras, terminó de consagrar el carácter de los cónsules como agentes comerciales del Estado. En su artículo 26 establecía que: «como Agentes comerciales, corresponde a los Cónsules promover el desarrollo de las relaciones mercantiles de España con el País en que residan; informar sobre las condiciones de su mercado; [...] dar las noticias que se les pidan sobre precios, mercados, agentes productores y comerciantes del País en que se encuentren, y contribuir con su celo y actividad a la mejor propagación de los productos nacionales.» Por su parte, el artículo 21 del Reglamento de la Carrera Diplomática exigía a los funcionarios diplomáticos la remisión de una memoria anual, en que quedasen reflejadas las cuestiones comerciales del país de residencia que pudieran interesar al comercio nacional.

El Ministerio se encargó de recordarles a menudo su carácter de agentes comerciales, subrayando la importancia de esa vertiente de su trabajo. Mucho cuidado puso en ello, al inicio de su mandato, en 1903, el conde de San Bernardo, escribiendo a sus agentes en el extranjero una

---

<sup>246</sup> Más tarde se impondrá la necesidad de remitir dichas informaciones también al propio CIC por el aprovechamiento que pudieran tener en el orden general. Vid. ROC N° 357, del 7 de julio de 1910.

<sup>247</sup> Gloria CARRIZO SAINERO: *La promoción comercial...*, p. 21.

amplia carta circular<sup>248</sup> para «encarecerles» el envío de datos y estudios al CIC. Destaca el exordio de esta misiva, en que se afanaba por hacerles ver, de una manera pedagógica, el peso central que había adquirido el elemento comercial en las relaciones internacionales, hasta el punto de obligar a «modificar todos los organismos, poniéndolos en consonancia con la vida moderna y dirigiéndolos todos al sólo objeto del engrandecimiento nacional, que, si en remotos tiempos se obtenía por la fuerza de las armas, se alcanza hoy sólo por medio de las transacciones comerciales». No escatimó el ministro en detalle para que los agentes diplomáticos y consulares conocieran con precisión los extremos de su misión en este ámbito:

«Para ello precisa que cada uno de los Agentes diplomáticos o consulares de España dedique especialísima atención a las condiciones del mercado donde se encuentre; estudie el consumo de los productos similares a los nacionales; se fije en la extensión que éste tenga y la que pueda tener; analice la competencia posible con los análogos de otros países; se informe de los derechos o gravámenes que deba satisfacer, no sólo a su paso por las Aduanas, sino en concepto de impuestos de consumo o cualquier otro de carácter interior; averigüe los precios corrientes, sin olvidar el dato importantísimo y muchas veces decisivo del embalaje o forma en que se presente».

Por si las razones patrióticas invocadas<sup>249</sup> no fueran suficientes para incitarles a la acción, el ministro hacía promesas de premios futuros a quienes adquirieran merecimientos en el desempeño de estos «servicios primordiales», como anunciaba el conde de San Bernardo que consideraba los prestados hacia la misión encomendada.

Por todo ello, y a pesar de que en ocasiones desde las oficinas de la Administración central les tuvieron que recordar sus deberes en este sentido<sup>250</sup>, los cónsules y, como decíamos, junto a ellos los agentes diplomáticos fueron en todo nuestro periodo los agentes comerciales primordiales con que contó el Estado español más allá de sus fronteras.

---

<sup>248</sup> Real Orden Circular N° 81, de 30 de julio de 1903.

<sup>249</sup> «[...] no hay obra más eminentemente patriótica, ni política más acertada y provechosa que la del fomento de los intereses materiales cuyo desarrollo habrá de permitirnos en lo porvenir participación más activa en la vida internacional.»

<sup>250</sup> Véanse por ejemplo las Reales Órdenes circulares 370, 371, 374 y 397, de 15 y 29 de marzo, 25 de abril y 5 de diciembre de 1911, respectivamente, en que el Ministerio requería el envío de las estadísticas comerciales; la circular N° 403 del 2 de enero de 1912, en que el subsecretario, González Hontoria, llamaba la atención de los agentes diplomáticos y consulares sobre el cuidado que debían guardar a la hora de redactar sus memorias, teniendo en cuenta que estas tenían como destino la publicación, de manera que debían evitar incluir apreciaciones y datos críticos que o bien rebasaban el carácter mercantil o bien no podían ser dadas a la publicidad; o la ROC N° 554, del 16 de junio de 1915, en que recordaba el subsecretario, Eugenio Ferraz, tanto las normas que estipulaban la obligación de remitir las memorias, como las anteriores circulares en el mismo sentido.

### 3. 2. 7. 2. *Otros agentes comerciales. Proyectos y ensayos*

Ahora bien, al igual que vimos en Francia, había ido haciéndose lugar la idea de que la expansión comercial necesitaba un personal dedicado en exclusiva a su servicio. La primera propuesta en este sentido de la que tenemos constancia provino de los medios empresariales catalanes. En la primera mitad de 1896, el presidente de Fomento del Trabajo Nacional y diputado por Barcelona, Joan Puig i Saladrigas, se dirigió al ministro de Estado para trasladarle la necesidad de crear «una institución con carácter oficial que dé a conocer nuestros productos en los países lejanos». Ni las Cámaras de Comercio, ni los agentes diplomáticos y consulares estaban, según él, en condiciones de contribuir eficazmente a la expansión comercial, dada la limitación de la acción de las primeras, al hecho de que la acción comercial de los diplomáticos quedaba «anulada por su misión diplomática» y a que «en los cónsules es estéril porque no es este su objetivo ni tienen medios para poder realizarlo».

«Para mejorar el comercio en la forma que está en las aspiraciones de todos es necesario ser práctico y someter[se] a las formas y procedimientos que el comercio moderno exige», subrayaba Puig. Para ello, era necesaria «la creación de Agentes Comerciales en las Embajadas, Legaciones, Consulados Generales, etc. de España en el extranjero y quizá también en sus posesiones de Ultramar»<sup>251</sup>, que, al igual que hacían los agentes de países como Alemania o el Reino Unido, se dedicarían a promover «el desarrollo de nuestro comercio en el país cerca del cual ejerciesen su misión», atentos a las particularidades de cada caso. Unos agentes que deberían ser reclutados de entre los propios medios mercantiles, buenos conocedores de la profesión, que serían propuestos a la elección del gobierno por las corporaciones económicas e industriales del país.<sup>252</sup>

Sin negar las ventajas que se pudieran derivar de «la importante innovación que se propone», el Ministerio de Estado no se vio capacitado para implementarla. La razón era sencilla: antes de proceder a crear instituciones o figuras de nuevo cuño, era preciso dedicarse a mejorar la situación de la red diplomática y consular, mediante la doble vía de su ampliación y la dotación de mayores recursos. Y si esta tarea no resultaba fácil, ya que «las penurias del Tesoro y la hostilidad con que la opinión pública mira todo gasto que se relaciona con este Ministerio no permiten el establecimiento de Legaciones y Consulados que el que suscribe estima necesarios para el buen servicio en general y para los intereses del Comercio en particular», mucho menos lo sería emprender otras vías de acción. En todo caso, el jefe de la Sección de Comercio se mostraba partidario de que «pudieran más bien implantarse por la iniciativa particular»,

---

<sup>251</sup> Dada la guerra con Cuba, proponía que fueran nombrados para Filipinas, a modo de sustitución de mercados.

<sup>252</sup> Joan Puig i Saladrigas al ministro de Estado, s/f [primera mitad de 1896], AGA, 54/1687.



reuniéndose los productores en sindicatos y enviando a sus agentes al extranjero, donde, con el apoyo de los agentes diplomáticos y consulares, obtendrían los resultados apetecidos.<sup>253</sup>

Así las cosas, no pudo ser el Ministerio de Estado el promotor de los primeros agentes comerciales españoles en el extranjero, sino que ese honor recayó en el departamento de Hacienda. Fue en julio de 1898 cuando su titular, Joaquín López Puigcerver, creó cinco plazas de agregado comercial, con destino a los consulados de Buenos Aires, Río de Janeiro, Veracruz, Montevideo y Valparaíso.<sup>254</sup> Justificó la medida en la necesidad de buscar nuevos mercados y de aunar en ello esfuerzos públicos y privados, así como en los excelentes resultados obtenidos por otros países; y en cuanto a la elección de los destinos, el escaso comercio con las repúblicas del Centro y Sur de América, el poco provecho que se había sacado de las circunstancias favorables consabidas y la ventaja que otros países estaban sacando a España en aquella zona del mundo. «Aprovechando los conocimientos especiales que por razón de sus estudios y de su práctica comercial reúnen los individuos del Cuerpo pericial de Aduanas», la misión recayó en estos funcionarios, que se situarían bajo la dependencia de los cónsules respectivos, aunque se les autorizaba a mantener correspondencia directa con los productores o comerciantes que se les dirigieran en busca de información.

A partir de aquel primer momento, fueron varias las ocasiones en que se proyectó la creación de puestos de agentes o agregados comerciales en el extranjero. Aquellas iniciativas mostraron una casuística diversa, tanto en su tipología como en su dependencia administrativa —procediendo de diversos ministerios en los sucesivos intentos de institución—, así como en el modo de relacionarse con las autoridades diplomáticas y consulares, llegando a convertirse, andado el tiempo, en una de las grandes rivalidades dentro de la administración exterior del Estado.

Como hemos dicho páginas atrás, en lo que podemos señalar como primer movimiento de contestación de la hegemonía del Ministerio de Estado en el ámbito de la acción exterior, llevado a cabo en 1906-1907 por parte del Ministerio de Fomento, procedió este último a crear cuatro puestos de agentes comerciales —tres en América y uno en Marruecos—, con un marcado carácter técnico, nombrados por este departamento, a propuesta de las Cámaras de Comercio, aunque bajo la dependencia de los agentes diplomáticos y consulares, a quienes auxiliarían.<sup>255</sup>

Faltos de una organización clara y reglamentada —el servicio se fue desempeñando en los años siguientes por «agentes circunstanciales» que no permanecían en sus puestos el tiempo

---

<sup>253</sup> Luis Polo de Bernabé, jefe de la Sección de Comercio y Consulados, al ministro de Estado, 22 de julio de 1896, AGA, 54/1687.

<sup>254</sup> Real Orden del ministro de Hacienda del 10 de julio de 1898.

<sup>255</sup> RD del Ministerio de Fomento de 22 de marzo de 1907.

suficiente para adquirir el necesario conocimiento del país—, no dieron los resultados perseguidos al ser creados. Así, en 1916 el Ministerio de Fomento sintió la necesidad de definir mejor las condiciones de sus nombramientos y de sus misiones, para una mayor eficacia, en presencia de las circunstancias creadas por la guerra. Los representantes diplomáticos y consulares debían procurar que las personas a quienes fueran a proponer para estos cargos tuvieran residencia fija en la localidad respectiva, tuvieran conocimiento del idioma de que se tratase y también práctica comercial. Mantenía su dependencia de los cónsules y la correspondencia directa con Fomento.<sup>256</sup>

El Instituto de Comercio e Industria, creado en 1922 en el Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria, también preveía la posibilidad de contar con agentes o corresponsales exteriores, de acuerdo con el Ministerio de Estado.<sup>257</sup> Pero fue Primo de Rivera quien se propuso la organización de un Cuerpo técnico de agregados comerciales, destinados a las embajadas y legaciones. Sólo planteado en 1927, al reorganizar los servicios del Consejo de la Economía Nacional<sup>258</sup>, fue creado el servicio, por vía de ensayo, en 1929, en el seno de la Dirección general de Comercio y Abastos del Ministerio de Economía Nacional, partiendo de la observación de que «la complejidad de la vida mercantil y el empuje de la competencia en ciertos mercados extranjeros supone una actuación preferente y a veces exclusiva, que escapa a la amplitud característica de la función consular.»<sup>259</sup> En calidad de consejeros técnicos, debían atenerse a las normas que señalare el jefe de misión diplomática o el cónsul respectivo, pudiendo corresponder directamente con las autoridades del país de residencia en todo aquello que no correspondiera a la vía diplomática.

Fue al año siguiente cuando procedió el Ministerio de Economía Nacional a dotar este servicio de un carácter definitivo, considerando que el ensayo llevado a cabo invitaba a robustecerlo. No deja de resultar paradójico que considerara el ministro Rodríguez de Viguri que quienes mejor habrían de desempeñar las funciones de agregados comerciales —«elemento primario indispensable para todo intento de expansión económica»— eran los funcionarios de la Carrera diplomática<sup>260</sup>, en que se habían fundido las antiguas carreras diplomática y consular, si

---

<sup>256</sup> RO del ministro de Fomento de 5 de mayo de 1916.

<sup>257</sup> RD del Ministerio de Trabajo, Comercio e Industria del 2 de junio de 1922.

<sup>258</sup> RD-Ley de la Presidencia del Consejo de Ministros de 16 de febrero de 1927 (art. 119). En un artículo aparecido en noviembre de 1927 en el órgano de Fomento del Trabajo Nacional, el economista Manuel Danés Barceló lamentaba que no se hubiera dotado de a este servicio de los créditos necesarios para su existencia real, habiéndose destinado incluso los asignados en presupuestos anteriores a otros capítulos de gastos del Consejo de la Economía Nacional. Vid. Manuel DANÉS BARCELÓ: «Los agregados comerciales», en *El Trabajo Nacional*, N° 1380, nov. 1927, pp. 636-637.

<sup>259</sup> RD-Ley de 19 de abril de 1929.

<sup>260</sup> Que hubieran servido al menos dos años en destinos consulares.

bien es cierto que se dejaba abierta la puerta a que pudieran serlo también funcionarios del ministerio en cuyo seno habían visto la luz.<sup>261</sup> Bajo la dependencia técnica y administrativa de este departamento, actuarían como subordinados jerárquicos del jefe de la misión diplomática respectiva, con una división en tres categorías: consejeros comerciales, y agregados comerciales de primera y de segunda clase, a los que se podían adjuntar, en determinadas ocasiones, agentes comerciales subalternos. Para mantenerse en contacto con los centros productores nacionales, debían realizar cada cierto tiempo estancias en España, con visitas a aquellos centros.<sup>262</sup>

Con estas características, el Ministerio de Economía Nacional abrió concurso en 1930 para una plaza de Consejero comercial, tres de Agregado comercial de primera clase y seis de Agregado comercial de segunda clase. Cuatro de estos funcionarios serían destinados a Europa (occidental, central, septentrional y balcánica), a los que se sumaría un quinto que tendría por área de trabajo Portugal y la zona francesa de Marruecos; tres se embarcarían con rumbo a América (central, países del Plata y los del Pacífico); uno para Turquía y norte de África; y, por último, otro a Extremo Oriente. El anuncio del concurso lo firmaba el director general de Comercio y Política Arancelaria del Ministerio de Economía Nacional, Carlos Badía Malagrida, cónsul y aventajado alumno del Instituto Diplomático y Consular.<sup>263</sup>

### 3. 2. 7. 3. *Los agregados comerciales del Ministerio de Estado*

Por su parte, el Ministerio de Estado tuvo en este campo una acción limitada, pero no exenta de interés para comprender su orientación en política comercial. Fue, como sabemos, Francesc Cambó el que consiguió que, por vez primera, se contemplara por parte del Palacio de Santa Cruz el envío de agentes comerciales al extranjero. En un primer momento —1916— en los presupuestos sólo se hizo una consignación del concepto, acompañada de un crédito de 50.000 pesetas, proyectando ampliarlo en el futuro, como de hecho se hizo al finalizar la guerra, cuando la Comisión de presupuestos del Congreso, «previendo una expansión comercial de

---

<sup>261</sup> En el artículo antes citado, Danés Barceló también indicaba que la provisión de aquellos empleos, «tan indispensables para nuestra expansión económica», habría de hacerse «entre los cuerpos diplomático, consular y de aduanas, intendentes mercantiles e ingenieros industriales».

<sup>262</sup> RD del Ministerio de la Economía Nacional de 9 de septiembre de 1930.

<sup>263</sup> *Gaceta de Madrid* del 21 de noviembre de 1930, p. 1104. José M<sup>a</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: «75 años de técnicos comerciales y economistas del Estado», en *75 años de política económica española. Información Comercial Española*, N<sup>o</sup> 826, 2005 (monográfico), pp. 7-9. La proyección definitiva había rebajado el número inicial previsto en 1927, que estaba en catorce agentes, lo que ya parecían escasos en aquel momento, como lo subrayaba Danés Barceló, haciendo ver que «un máximo de 14 agregados no puede colmar los deseos de nuestros exportadores, cuando solamente Francia dispone de un plantel de 36 agregados comerciales y 14 oficinas comerciales estratégicamente distribuidos por el mundo». Vid. Manuel DANÉS BARCELÓ: «Los agregados comerciales...», p. 637.

importancia», propuso un «aumento considerable en Misiones y Agencias comerciales»<sup>264</sup>, que contaron con 250.000 pesetas en el presupuesto de Estado, aunque luego se redujeron a 100.000, pensadas para cuatro puestos.

Sin embargo, tan sólo fueron provistas dos de estas plazas: Emilio Boix fue encargado del estudio de los mercados de Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil; y Cayetano Rosich estuvo comisionado para Chile, Bolivia y Perú.<sup>265</sup> Ambos permanecieron en sus puestos hasta la llegada de la dictadura de Primo de Rivera, quien dentro de su plan de reducciones económicas «y teniendo en cuenta que el objeto de las comisiones comerciales se cumple en parte por los Cónsules de España», suprimió una de las dos plazas, dejando sólo a Emilio Boix, «por ser el que ha demostrado más trabajo, actividad y celo», pasando a cubrir también Chile, Perú, Ecuador y Panamá, con una rebaja, eso sí, de 5.000 pesetas en la cantidad global que percibiría, con lo que esta se quedó en 20.000 pesetas anuales.<sup>266</sup> Nos centramos pues en su misión, entendiendo que en la primera parte debió de ser similar a la encomendada a Rosich.<sup>267</sup>

Emilio Boix recibió el encargo de su misión en abril de 1918. Las razones que empujaron al Ministerio a emprender este camino son muy claras: el empeño en incrementar el flujo comercial hacia las repúblicas de Hispanoamérica y la preparación de la acción económica de España para afrontar la situación que configuraría la guerra mundial, tal y como le señaló el Ministerio al propio Boix, al indicarle que lo nombraba para aquella misión

«estimando este Departamento que sería conveniente para la intensificación de las relaciones comerciales de España con los principales países sudamericanos la práctica de una labor que se encamine a suministrar al comercio e industria nacionales todas cuantas noticias y consejos sean necesarios para que los mismos puedan estar, después de la guerra actual, en condiciones favorables de sostener en aquellos mercados las luchas económicas a que habrá de dar lugar la concurrencia de la producción de otros países, y tenga por objeto, además, proporcionar al Gobierno de S. M. los informes y elementos de juicio que puedan serle útiles a efecto de estimular y favorecer, por su parte, el intercambio comercial de España con dichas Naciones».<sup>268</sup>

---

<sup>264</sup> DSC. CD, Ap. 4 al N° 120, de 7 de febrero de 1919.

<sup>265</sup> Mariano Viada y Rafael Vehils, presidente y director respectivamente de la Casa de América, al ministro de Estado, mayo de 1921, AGA, 54/1801, exp. 689.

<sup>266</sup> Real Orden de 11 de noviembre de 1923, dirigida al subsecretario del Ministerio de Estado. Esa cantidad incluía tanto su sueldo como los gastos derivados de su misión.

<sup>267</sup> A Rosich lo encontramos en el verano y otoño de 1918 recorriendo la península para dar cumplimiento a su tarea. La Cámara de Comercio e Industria de Béjar insertaba en su *Boletín* de septiembre de aquel año (N° 31, p. 6) la siguiente información: «En el mes de agosto último recibimos la visita de don Cayetano Rosich, que comisionado por el Ministerio de Estado en Chile, Perú y Bolivia recorre todos los centros productores de España ofreciendo su representación, al objeto de fomentar el intercambio comercial con dichas Repúblicas por medio de un Muestrario permanente de artículos españoles próximo a crearse en Santiago de Chile» e invitaba a los interesados a informarse sobre las condiciones en que podían concurrir a aquel Muestrario.

<sup>268</sup> RO del Ministro de Estado, de 25 de abril de 1918, AGA, 54/9154.

En lo que tenía que ver con el carácter de la misión, el ministro subrayó que «este nombramiento no lleva aneja representación oficial alguna» y que los resultados de su trabajo serían comunicados al departamento por conducto de los representantes diplomáticos o consulares, con los cuales «se mantendrá en constante relación y cuyas instrucciones o indicaciones deberá atender».<sup>269</sup> Ahora bien, cuando fue confirmado en el cargo por el Gobierno de Primo de Rivera, le fue conferido ya el carácter de Agregado comercial,<sup>270</sup> lo que fue recibido de manera grata tanto por parte de la embajada como de los consulados y de las cámaras de comercio que ya venían colaborando con Boix.<sup>271</sup> En el Consulado general, sin embargo, hubo dudas sobre las relaciones que debían mantener con aquél en su nueva calidad, en tanto que no existían «más antecedentes que los de la R.O. de 10 de julio de 1898», a lo que la embajada indicó que aquellas debían consistir «en mantener relación constante con él y prestarle cuantas facilidades pueda necesitar el citado funcionario en bien del servicio.»<sup>272</sup> Una muestra más de que estas figuras desarrollaron sus funciones, durante buena parte del periodo, sin una organización y reglamentación determinada.

Los viajes que fue realizando periódicamente Emilio Boix a lo largo de los años en que desempeñó sus funciones de delegado y más tarde agregado comercial<sup>273</sup> —al final de nuestro periodo lo encontramos en el mismo puesto— dieron como fruto un buen número de estudios, tanto sobre el estado general de la economía y del comercio de aquellos países, como sobre sectores concretos —el aceite, los tejidos o la electricidad— que fueron publicados por el Centro de Información Comercial<sup>274</sup>, representando una buena proporción de los editados por este organismo en aquellos años, así como gran cantidad de informaciones comerciales que remitía con carácter regular<sup>275</sup>. Por otro lado, hay que destacar la excelente relación existente entre Boix y el personal de la embajada, en especial el embajador, marqués de Amposta, como se desprende de

---

<sup>269</sup> Le consignaba una cantidad anual de 18.000 pesetas en ese primer momento, a lo cual se irían a sumar las cantidades necesarias para los viajes que fuera realizando.

<sup>270</sup> Subsecretario a embajador en Buenos Aires, 10 de abril de 1924. AGA, 54/9181.

<sup>271</sup> Cartas al embajador en Buenos Aires, de los cónsules en Rosario y Mendoza y de la Cámara de Comercio en Rosario, 7, 20 y 23 de junio de 1924, respectivamente. AGA, 54/9181.

<sup>272</sup> Vicecónsul al embajador en Buenos Aires, 10 de junio de 1924, y minuta de respuesta, 11 de junio. AGA, 54/9181.

<sup>273</sup> De duración variable (desde algunos días hasta varios meses), solía realizar estancias en distintas ciudades, con permanencia también variables, que podían llegar a superar la semana, como nos lo muestran sus cuentas de gastos. AGA, 54/9154.

<sup>274</sup> Sobre su acción en fomento de la industria editorial, véase María FERNÁNDEZ MOYA: «La promesa del gran mercado del libro. Un siglo de editoriales españolas en Argentina (1908-2008)», presentado en el XIII Seminario Complutense de Historia Económica, 42 p., pp. 4-16. <https://webs.ucm.es/centros/cont/descargas/documento18509.pdf> [consultado el 5 de enero de 2018].

<sup>275</sup> A modo de ejemplo, véanse las informaciones comerciales 21 a la 85 remitidas entre julio y diciembre de 1924, por conducto de la Embajada, con destino al Consejo de la Economía Nacional. AGA, 54/9181; y 133 a la 226, enviadas entre mayo y diciembre de 1925. AGA, 54/9186.

su correspondencia<sup>276</sup>, al tiempo que el aprecio de este último hacia los trabajos desempeñados por Boix, subrayando su valor y utilidad en cada envío al Ministerio.<sup>277</sup>

Proyectado el I Congreso del Comercio de Ultramar, el Comité organizador lo nombró delegado suyo en los países en que fungía como comisionado comercial<sup>278</sup>, para organizar la difusión entre los medios mercantiles españoles, en especial las cámaras de comercio —buscando activamente el apoyo de la prensa—, y los estimulara para que enviasen delegados al congreso —se le marcaron como objetivos 10 delegados de cada cámara, junto a otros empresarios que no estuvieran presentes en las cámaras, con un objetivo total de 100 de estos—, para que lograra que las cámaras de comercio se involucrasen en los objetivos del mismo, y remitiera la documentación que le señalaba, necesaria para los trabajos de aquel.<sup>279</sup>

A pesar de los buenos resultados y de las múltiples insistencias por ampliar el número de este tipo de agentes, no hubo, por parte del Ministerio de Estado, más nombramientos para misiones comerciales de larga duración. En efecto, tanto en el Parlamento<sup>280</sup>, como desde otras instancias se elevaron voces en defensa de esta causa. Destacó entre todas ellas la Casa de América de Barcelona, cuyos responsables se dirigieron, en 1921, en varias ocasiones al Ministerio de Estado, pidiendo el nombramiento de los dos comisionados que faltaban por nombrar, uno «en las tres Repúblicas de la antigua Nueva Granada (Venezuela, Colombia y Ecuador) [...] y en las seis de Centro América; y el otro a México y las Antillas mayores», haciendo especial hincapié en que se incluyera a Cuba en el área de trabajo del posible enviado a Méjico, para estudiar la manera de contrarrestar «la política arrolladora» de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, la institución barcelonesa reclamaba con ahínco la reconstitución de la Junta de Exportación, como órgano dedicado al nombramiento y organización de estas comisiones comerciales (en lo relativo a su distribución geográfica y a los programas de los trabajos a

---

<sup>276</sup> Véase Boix a marqués de Amposta, Río de Janeiro, 10 de julio de 1921 y minuta de la respuesta, de 26 de julio. AGA, 54/9173.

<sup>277</sup> Comunicaciones números 34, 39, 45, 48, 58, 136, 152, correspondientes a 1921, de la Embajada al Ministerio, acompañando los envíos de los respectivos trabajos de Emilio Boix. AGA, 54/9173. Citemos, a modo de ejemplo, las palabras del embajador, que acompañan la rendición de cuentas de los gastos ocasionados por el agente comercial en 1924 y 1925: «El que suscribe llama la atención de V. E. una vez más, hacia la labor intensa y completa que el señor Boix lleva a cabo, la pone de relieve y recomienda con interés sean tenidos muy en cuenta los juicios acertados e informaciones exactas que sobre los diferentes asuntos tratados hace aquél en sus trabajos.» Comunicación a la Sección de Contabilidad, 8 de abril de 1925. AGA, 54/9188.

<sup>278</sup> Presidente del Comité del Primer Congreso Nacional del Comercio Español de Ultramar al embajador en Buenos Aires, 4 de diciembre de 1922. AGA, 54/9178.

<sup>279</sup> «Instrucciones generales para el Sr. Delegado del Comité organizador del “Primer Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar” en la República Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil (D. Emilio Boix)», s/f, AGA, 54/9178.

<sup>280</sup> DSC. CD, 5 de marzo de 1920, N° 81, p. 4791; 9 de marzo de 1920, N° 82, pp. 4828-4829, en que Indalecio Prieto pidió, además, que se ampliara el espacio geográfico a Oriente; 5 de junio de 1922, N° 52, pp. 2150-2151.

desempeñar), habida cuenta de los recelos que despertaba en el Ministerio de Estado el hecho de que fueran las cámaras de comercio quienes propusieran a los comisionados.<sup>281</sup>

La respuesta que encontraron todas estas peticiones en el Ministerio fue que la organización de este tipo de misiones se tenía que hacer «con parsimonia, con cuidado, eligiendo las personas» para evitar que el resultado fuera más bien perjudicial.<sup>282</sup> Es cierto que a los responsables del Palacio de Santa Cruz no les faltaron motivos de recelo en lo relativo a dotar de representación oficial a particulares. Si bien su colaboración fue en muchas ocasiones provechosa, hasta el punto de que en determinadas ocasiones ayudó a complementar la labor del Estado<sup>283</sup>, no fueron pocos los empresarios que, bajo la apariencia de un viaje comercial para estudiar nuevos mercados, consiguieron recomendación del Ministerio de Estado para que los agentes diplomáticos y consulares españoles les brindaran su apoyo en los países a los que se dirigían, y resultaron ser comerciantes o industriales que, en el mejor de los casos, buscaban colocar sus productos, pero sin ninguna intención de estudiar los mercados.<sup>284</sup>

Fue el caso, por ejemplo, de unos representantes de la Unión de Fabricantes Exportadores, creada en los años de la guerra para fomentar las exportaciones con los mercados orientales y que en 1919 se dirigieron a varios puertos balcánicos y del Levante. Pero más destacable es el caso del periodista y hombre de negocios Enrique Domínguez Rodiño, quien consiguió, por mediación de la Junta Consultiva de las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, ser nombrado Comisionado Comercial del Ministerio de Estado «para llevar a cabo un viaje a América y redactar, como resultado de sus estudios y observaciones, un informe sobre

---

<sup>281</sup> Mariano Viada y Rafael Vehils al ministro de Estado, mayo de 1921; Rafael Vehils a Emilio de Palacios, subsecretario del Ministerio de Estado, 26 de julio de 1921; Vehils al marqués de Lema, 28 de julio de 1921 y Vehils a Palacios, 11 de agosto de 1921, AGA, 54/1801, exp. 689.

<sup>282</sup> DSC. CD, 5 de marzo de 1920, N° 81, p. 4776 (intervención del marqués de Lema).

<sup>283</sup> Como fue el caso, por ejemplo, de la publicación, por parte del Banco de Urquijo, cuyos miembros habían conseguido en varias ocasiones recomendación del Ministerio de Estado para sus viajes de negocios, del libro *La riqueza y el progreso de España*, que el Ministerio remitió a una amplia nómina de consulados, haciendo constar que lo enviaba «teniendo en cuenta que el conocimiento de los numerosos e interesantes datos que sobre las diversas ramas de la riqueza y de la producción nacionales contiene la expresada obra, será de verdadera utilidad para los Cónsules, toda vez que les permitirá formar concepto del estado actual de nuestro país en lo que a las mismas se refiere y les facilitará, a la vez, el poder suministrar los informes que sobre el particular puedan serles pedidos por aquellas entidades o personas a quienes interesan» (Circular N° 680, del 24 de noviembre de 1920). En efecto, los cónsules acogieron de manera muy positiva la obra. El representante en Budapest hizo notar que este trabajo «viene a llenar el gran vacío que de hace tiempo se sentía en nuestras Cancillerías Consulares ante la falta de informes y datos relacionados con el desenvolvimiento de nuestra patria en sus variadas manifestaciones de la actividad nacional» (Fábregas Sotelo al ministro de Estado, 4 de enero de 1921). En el mismo sentido se pronunciaron los cónsules en Munich, Esmirna o Berna, indicando este último que era de gran utilidad para dar adecuada respuesta a «las informaciones pedidas a este oficio por los exportadores suizos, las autoridades federales y cantonales y la colonia española de mi jurisdicción consular» (cónsul de España en Berna a Ministerio de Estado, 19 de diciembre de 1920). Los documentos citados, en el AGA, 54/1801, exp. 689.

<sup>284</sup> Véanse las cartas del ministro español en Atenas, Pedro de Prat, y del cónsul en Constantinopla, Fábregas Sotelo, al ministro de Estado, 25 de mayo y 8 de junio de 1919, respectivamente. AGA, 54/1801, exp. 689.

los medios conducentes a fomentar las relaciones económicas entre España y aquellos países», con una asignación de nada menos que 25.000 pesetas.<sup>285</sup> A diferencia de los dos agentes, Boix y Rosich, en esta ocasión se trató de un viaje concreto y delimitado en el tiempo. Por eso precisamente llama la atención lo elevado de la suma concedida. Una vez en América, el ministro español en La Habana pudo comprobar que «era uno más de los que vienen a América a vivir si pueden sobre el país», ya que «no se ha ocupado que yo ni nadie sepa de cuestión comercial alguna», buscando tan sólo hacer contactos y conseguir fondos de las sociedades españolas ahí afincadas. En consecuencia, el representante diplomático llamó la atención del subsecretario «sobre lo peligroso que resulta confiar misiones de ese Ministerio a personas que solo pueden desprestigiarnos en estas Repúblicas y que además molestan y perjudican a nuestra patria».<sup>286</sup>

Ahora bien, estas situaciones, que podían justificar los recelos del Ministerio, eran precisamente consecuencia de que no se organizase debidamente un sistema de agentes comerciales, con un plan de acción establecido, unos objetivos delimitados, integrando a aquellos agentes en una estructura e implicando de manera ordenada en sus misiones a todos los elementos concernientes, desde el Ministerio hasta los agentes en el exterior.

#### 3. 2. 7. 4. *Opiniones encontradas*

Entre las razones que pueden explicar la falta de determinación para la institución de estos agentes debemos destacar dos, relacionadas tanto con el exterior como con el interior. En primer lugar, en los países que habían ensayado esta vía, a pesar de los buenos resultados evocados, no se consiguió tampoco una uniformidad de su carácter y funciones, persistiendo una variedad de tipologías, en su proveniencia, dependencia administrativa, ámbito de actuación o remuneración, entre otros, de manera que no terminaba de quedar claro el modelo y la viabilidad del mismo para que una administración con un presupuesto mucho menor decidiera lanzarse a explorar un terreno novedoso.

Así, por ejemplo, en 1907, el embajador en Londres remitió al Ministerio un recorte del *Times* que hacía referencia a la reforma de los agregados comerciales británicos. Habían observado las autoridades inglesas que el trabajo realizado por estos agentes sería más fructífero si fuera realizado bajo la dirección del Foreign Office y del Board of Trade, que bajo la dependencia de las embajadas y legaciones. En consecuencia, mediante la reforma en marcha,

---

<sup>285</sup> Marqués de Lema a Enrique Domínguez, 4 de junio de 1921, AGA, 54/1801, exp. 689.

<sup>286</sup> Ministro de España en La Habana, al Subsecretario del Ministerio de Estado, 19 de junio de 1922, AGA, 54/1801, exp. 689.



pasarían aquellos agentes comerciales a residir en Londres<sup>287</sup>, donde estarían en contacto más estrecho con los comerciantes e industriales, y se harían cargo de estudios puntuales en el extranjero, mientras que los cónsules vieron reforzada su actividad comercial, mediante la dotación de mayores medios materiales y personales.<sup>288</sup> Recordemos en este punto tanto las vacilaciones como las distintas opciones que fueron poniéndose sobre la mesa en Francia, en muchos de sus puntos totalmente contradictorias.

En segundo lugar, no pudo ser ajeno a esa ausencia de determinación el hecho de que en el periodo estudiado, no hubo entre los sectores implicados una posición homogénea al respecto. El Ministerio de Estado no varió mucho la posición mantenida años atrás. En 1910, cuando se estaba estudiando la compenetración de los servicios comerciales de Estado con los de Fomento, García Prieto subrayó a su colega de Gabinete que era a los agentes diplomáticos y consulares a quienes «en definitiva ha de incumbir el principal cuidado de la misión informadora y auxiliadora del fomento del comercio exterior, ya que ni cabe pensar en que nuestro Tesoro facilite los recursos para extender al mundo entero el servicio de agentes mercantiles especiales, ni es posible basar la organización sobre corresponsales o auxiliares gratuitos».<sup>289</sup> Ello no le impedía ver con naturalidad que «por circunstancias especiales convendrá al Centro de Comercio exterior enviar agentes técnicos a determinados lugares, sea de una manera permanente y para fines generales, sea temporalmente o para un objeto especial». Es decir, no ponía el ministro de Estado obstáculo para que departamento distinto al suyo nombrara agentes oficiales para misiones comerciales en las representaciones diplomáticas en el extranjero, al igual que ya ocurría con las áreas militar y naval. Pero le ponía en guardia sobre la complejidad de las relaciones entre unos y otros y lo indispensable de su regulación, como ya vimos.

En el Parlamento, esta cuestión fue abordada en diversas ocasiones a lo largo del periodo. La opinión generalizada seguía reconociendo a los cónsules como los agentes comerciales en el extranjero, de quienes debía proceder el grueso de la información con la que llevar a cabo los estudios que orientasen la política económica exterior del país:

---

<sup>287</sup> Salvo los agentes de países lejanos, así como el de París, donde, dada su relevancia, había que mantener a un agregado permanente.

<sup>288</sup> Merry del Val al ministro de Estado, 15 de febrero de 1907, AGA, 54/1685. El recorte del periódico recogía el discurso del subsecretario del Foreign Office, Lord Fitzmaurice, en la Cámara de Comercio de Londres del 13 de febrero. Vemos que el agregado comercial francés en Londres hizo llegar también a su Ministerio el texto de este discurso, analizando las reformas que se habían implementado. En su opinión, el gobierno británico había ido demasiado lejos en su intención de que los agregados estuvieran en contacto con los centros industriales de su país, perdiendo mediante la residencia en la capital del imperio el contacto con los mercados extranjeros. Vid. Agregado comercial al ministro de Asuntos Exteriores, 23 de marzo de 1907, AD, Relations commerciales, Série A, 248, 10.

<sup>289</sup> Ministro de Estado a ministro de Fomento, 12 de diciembre de 1910, AGA, 54/1686.

«[...] los cónsules de España deben ser verdaderos agentes comerciales, activos y expertos, que por medio de sus memorias e informaciones nos den a conocer el estado de la industria y del comercio en sus países respectivos, las alteraciones en los cambios, las condiciones de los transportes, los medios de lograr la introducción de nuestras manufacturas y productos y [...] que nos lleven a conocimiento de todas aquellas facilidades utilizables para nuestra expansión comercial».<sup>290</sup>

Sin embargo, hubo diputados que consideraron insuficiente la formación técnica de los agentes consulares en materia comercial: «se abochorna en cuanto es cónsul de España y tiene encomendadas funciones mercantiles, pero no *per se*, puesto que nunca adquirió práctica comercial, ni conocimientos especiales sobre esa materia», decía en 1916 Luis García Guijarro; y, uniendo a ello la cantidad de otras ocupaciones que conformaban la actividad del cónsul, les fue fácil determinar la necesidad de contar con agentes entregados únicamente a las cuestiones comerciales.<sup>291</sup>

Ahora bien, fue el diputado de la Lliga Rafael Vehils i Grau quien, en la inmediata posguerra, y amparándose en los mismos argumentos indicados por sus compañeros, dio forma por vez primera en el Congreso de los Diputados, a la idea de los agregados comerciales.<sup>292</sup> Hasta entonces, sólo se había señalado la necesidad de especialización, pero de manera genérica y haciendo recaer la tarea en los vicecónsules (Zulueta) o en cónsules honorarios (García Guijarro). Sin embargo, el Congreso había dado luz verde, como sabemos, al envío de misiones comerciales a América<sup>293</sup>, de modo que, a pesar de que Vehils insistió en que los agregados que él proponía habrían de tener un carácter permanente, a diferencia de las misiones, encargadas de cometidos concretos y delimitados en el tiempo, la Comisión de presupuestos entendió que se trataba de fines análogos y que, en consecuencia, el problema planteado ya estaba encontrando solución.

Por si fuera poco, el representante de la Comisión, Romero Martínez, negando las acusaciones de Vehils hacia el cuerpo diplomático y consular, aseguró que precisamente debido a que «hoy la mayor parte de las negociaciones en que intervienen los agentes diplomáticos se refieren a asuntos comerciales», esos agentes «ya tienen actualmente, en el Ministerio, y lo mismo en las Legaciones, una preparación, un conocimiento de los asuntos comerciales cada día mayor, que los capacita plenamente para desempeñar su misión». Vehils, desde su puesto de director de

---

<sup>290</sup> DSC. CD, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3814.

<sup>291</sup> DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, p. 3081.

<sup>292</sup> Para justificar la necesidad de los agregados comerciales se refiere al «hecho de la poca preparación que tiene nuestro Cuerpo diplomático para los asuntos comerciales, de los escasos elementos, dicho sea en su descargo, con que cuentan, y al mismo tiempo, y esto es lo más grave, del poco interés que demuestran». Vid. DSC. CD, 26 de febrero de 1919, N° 130, pp. 5293-5295.

<sup>293</sup> Vehils también proponía enviar agregados en primer lugar a las repúblicas de América del Sur.

la Casa de América, insistió en su propósito ante el ministro de Estado, sin que los resultados fueran mejores.<sup>294</sup>

Todavía en 1922, volvió a hacerse presente esta aspiración en el Congreso de los Diputados. Martínez Campos formuló la cuestión en los términos exactos en que se había manifestado en la vecina Francia:

«No basta hoy día, habida cuenta de la complejidad de la vida moderna y de la lucha incesante originada por la competencia, con que un país disponga de un Cuerpo consular, aunque éste fuese excelente por todos conceptos. [...] es preciso que figuren en algunas Embajadas o Legaciones técnicos que asesoren a nuestros representantes, que orienten las diferentes actividades de la producción española, señalando mercados, aconsejando las necesarias modificaciones, dando cuenta de los progresos realizados en el extranjero, etc.»<sup>295</sup>

La actitud de los diplomáticos y cónsules no fue hostil a la implantación de agregados comerciales, como ya ha quedado apuntado. Al contrario, algunos lamentaron su ausencia e hicieron gestiones por que el Ministerio se decidiera a crear algún puesto en su demarcación. En septiembre de 1919, el ministro de España en Pekín trató de estimular al ministro de Estado en favor del desarrollo comercial con China, haciéndole ver que, a pesar de ser exiguo, tanto el entorno mercantil español como el chino daban constantes muestras de interés por incrementarlo. Para un adecuado aprovechamiento de aquellas circunstancias, proponía el nombramiento de un español, Alfredo Blanco<sup>296</sup>, empleado de la Inspección General de Aduanas china, quien acababa de publicar una obra con el título *Breve estudio acerca del estado actual y posible desarrollo del comercio entre España y China*, como agregado comercial a la legación, subrayando que «casi todas las que hay en Pekín tienen este cargo en su personal y a veces en algunas llega a ser de excepcional importancia».<sup>297</sup> No fue en vano la gestión hecha, ya que pocos meses después Blanco fue nombrado agregado comercial honorario en aquella legación, además de que el CIC publicó su obra, con la difusión habitual.<sup>298</sup>

---

<sup>294</sup> Mariano Viada y Rafael Vehils, presidente y director respectivamente de la Casa de América, al ministro de Estado, mayo de 1921, AGA, 54/1801, exp. 689.

<sup>295</sup> Voto particular presentado por Martínez Campos a los presupuestos del Ministerio de Estado. DSC. CD, Ap. 4 al N° 48, del 30 de mayo de 1922, p. 6. El diputado de la Lliga Eduardo Aunós mantuvo una posición similar. Vid. DSC. CD, 1 de junio de 1922, N° 50, p. 2075.

<sup>296</sup> Alfredo Ernesto Blanco (1877-1945), de madre inglesa y padre español, fue empleado de las Aduanas imperiales entre 1897 y 1922. Destacó por su decidida actividad contra el comercio y consumo del opio, llegando a integrar la Sección del Opio de la Sociedad de Naciones, y fundando y dirigiendo el Anti-Opium Information Bureau. Véase el portal del Archivo China-España 1800-1950, de la Universitat Oberta de Catalunya: <http://ace.uoc.edu/exhibits/show/galeria-de-personajes/alfredo-ernesto-blanco> [30 de mayo de 2019]

<sup>297</sup> Ministro de España en Pekín a Ministerio de Estado, 30 de septiembre de 1919, AGA, 82/5503, exp. 15.

<sup>298</sup> Francisco Agramonte (de la legación en Pekín), a Alfredo Blanco, 17 de mayo de 1920, transmitiéndole las Reales Órdenes que contenían su nombramiento y el encargo al CIC. AGA, 82/5503, exp. 15. En efecto, poco después, encontramos a Blanco firmando como Agregado comercial en Pekín un breve informe sobre el comercio exterior de China en *Revista de Geografía colonial y mercantil*, vol. 17-18, 1920-1921, pp. 336-337.

Otro ejemplo nos lo proporcionan el Consulado y la Embajada de España en Washington, cuya intensa actividad, al menos durante los años 1927-1929, de fomento del comercio con los Estados Unidos, llevó al secretario general del Ministerio a llamar la atención de Primo de Rivera «acerca de la lamentación del expresado Embajador respecto al hecho de que en aquella representación diplomática no exista un Agregado Comercial, que, indudablemente, sería de evidente utilidad para nuestro intercambio con Norteamérica».<sup>299</sup> En efecto, fueron decenas las cartas e informes que, en esos dos años fueron enviadas con asiduidad al Ministerio, para informar, con profusión de datos y estudios estadísticos, de los más variados asuntos, desde la reunión anual de la Cámara de Comercio de los EEUU, la conferencia de banqueros o el reparto de capitales yanquis en América Latina hasta el comercio entre Rusia y los EEUU, los ingresos medios de los ciudadanos norteamericanos, la reducción de impuestos, la industria de los automóviles, las condiciones del mercado, el mercado de la cebolla, etcétera.<sup>300</sup>

En el marco del II Congreso Nacional del Comercio Español de Ultramar, el secretario de Embajada Tomás Sierra, que más adelante desarrollaría su carrera en el ámbito consular,<sup>301</sup> se mostró muy favorable a las figuras de los agregados comerciales, reproduciendo los argumentos dados por el Gobierno: su necesidad se derivaba de la constatación de que «ni las Cámaras de Comercio, ni los Consulados, por sus peculiares funciones, pueden llevar a efecto tal cometido». «La misión de un Agregado Comercial —especificaba— es la dedicación constante y única al estudio de todas las actividades económicas en el país en que ejerce su función, con un carácter técnico del que carecen los organismos citados.» Para su selección, desechaba el sistema clásico de oposición, por lo primordial de la demostración de capacidades a nivel práctico, reconociendo al Ministerio de Economía Nacional como el ente idóneo para su organización y dirección, «sin perjuicio de que mantengan relaciones con las representaciones oficiales, tan obligadas y convenientes.»<sup>302</sup>

Por su parte, las Cámaras de Comercio presentaron posiciones enfrentadas, lo que se puso de manifiesto de manera evidente en el mismo congreso del comercio de Ultramar celebrado en 1929. Si algunas, como la de Santo Domingo, pedían que el Gobierno aumentara el número de los agentes que, por vía de ensayo, se habían enviado a América,<sup>303</sup> otras mostraron su

---

<sup>299</sup> Baldomero Lois al ministro de Estado, 28 de julio de 1927, AGA, 54/1799. Recordemos que fue precisamente en 1927 cuando se propuso el Gobierno de Primo de Rivera la creación de agregados comerciales, que verían la luz dos años más tarde, y de manera definitiva en 1930. Sin embargo, ninguno de ellos sería destinado a los EEUU.

<sup>300</sup> Véase la documentación contenida en la caja 1799 de los fondos de Comercio de la Sección de Asuntos Exteriores albergados en el Archivo General de la Administración: AGA, 54/1799.

<sup>301</sup> Poco antes de comenzar la Guerra Civil lo encontramos como cónsul general en Orán. Vid. *ABC*, 4 de julio de 1936, p. 42.

<sup>302</sup> *II Congreso Nacional...*, pp. 20-21.

<sup>303</sup> *Ibidem*, p. 201 y 209. La cursiva, en el original.

firme rechazo a estas figuras. En su actitud se ve con claridad que percibían a los agentes comerciales como competidores en su función asesora hacia los representantes diplomáticos y consulares<sup>304</sup>, como vimos también con respecto a las cámaras de comercio francesas en el extranjero. Así, la organización de La Habana señaló expresamente que «el criterio de la Cámara de Cuba es opuesto a la creación de Agentes o Agregados comerciales en los puntos donde existan Cámaras Españolas de Comercio.»<sup>305</sup> Por su parte, la entidad establecida en Guayaquil (Ecuador), subrayó que «las Delegaciones comerciales agregadas a las Embajadas y Legaciones [...] pueden prestar gran ayuda a las Cámaras, siempre que su intervención sea de colaborador, teniendo en cuenta el carácter independiente que quieren gozar los individuos que integran las Cámaras.»<sup>306</sup> La Cámara de Comercio de Méjico, pronunciándose en la misma línea, justificó con mayor detalle su oposición a estas figuras —fuera bajo la forma de delegaciones o de agregados comerciales—. En primer lugar, no consideraba que fuesen necesarios estos agregados, toda vez que las Cámaras ya desempeñaban las funciones para las cuales irían a ser nombrados, corriéndose el riesgo de caer en un «dualismo perjudicial». En segundo lugar, al no haber constancia de instituciones de instrucción específica para agregados comerciales, no se obtendría ningún valor añadido de su presencia y actuación. Y, en tercer lugar, consideraba de mayor utilidad, en vez de funcionarios, «el envío de fabricantes y productores españoles, para que, sobre el terreno, estudiasen los problemas que pudieran interesarles», punto en el que convergían con determinados diputados, sobre todo los que provenían del mundo industrial, así como con amplios sectores de comerciantes franceses, como ya sabemos. Por todo ello, concluía que «el precedente de la existencia de estas Delegaciones en Embajadas y Legaciones de otras naciones, no es suficiente para su establecimiento en las españolas.»<sup>307</sup>

En definitiva, junto a los cónsules, agentes comerciales por excelencia durante este periodo, las cámaras de comercio establecidas en el extranjero se consideraban como los elementos idóneos para asesorar a las embajadas, legaciones y consulados en los aspectos técnicos que estos precisaran<sup>308</sup> y, a través de ellos, a la Administración central. Una razón más, por lo

<sup>304</sup> Una función que había sido reforzada en la reorganización que conocieron tras el congreso de 1923, cuando se le encomendaron además amplias funciones en el ámbito de la información y promoción comercial en el extranjero. RD del Ministerio de Estado de 12 de julio de 1923.

<sup>305</sup> *II Congreso Nacional...*, p. 139.

<sup>306</sup> *Ibidem*, p. 156. Estas delegaciones no tenían un carácter permanente y parece, más bien, que estaban destinadas a misiones concretas, de una mayor o menor duración. El Ministerio de Abastecimientos había instituido una Delegación comercial en Buenos Aires, que en 1919 consideraba indispensable «mientras haya necesidad de adquirir sustancias alimenticias y de primeras materias en América» y mantenía otra similar en Washington. Vid. Proyecto de presupuestos generales del Estado para 1919-1920 (*Gaceta de Madrid*, 23 de enero de 1919, p. 293) y para 1920-1921 (*DSC. CD*, Ap. 9 al N° 33, de 14 de noviembre de 1919, p. 262).

<sup>307</sup> *II Congreso Nacional...*, p. 184.

<sup>308</sup> Y no solamente a las representaciones diplomáticas y consulares. También directamente a los empresarios: Cámara Española en Rosario, al cónsul de España, 12 de mayo de 1921, AGA, 54/9173

tanto, para explicar el poco éxito que tuvieron en España los agentes o agregados comerciales en misión oficial en el exterior.

### 3. 3. Las representaciones diplomáticas y consulares: ¿una red a la altura de los objetivos de política exterior?<sup>309</sup>

Cuando en 1902 Alfonso XIII asumió la jefatura del Estado, su gobierno contaba con representación diplomática o consular en 35 países. En siete de ellos —Alemania, Austria-Hungría, Francia, Gran Bretaña, Italia, Rusia y la Santa Sede— España estaba representada al máximo nivel, mediante una embajada. En otros diecinueve países tenía establecidas legaciones diplomáticas, de diferente importancia, las más de las veces determinada por el grado que ostentaba el agente situado a su mando, desde ministros plenipotenciarios de primera clase hasta ministros residentes. Junto a la representación diplomática, la consular descansaba sobre doce consulados generales y sesenta y dos consulados, además de un amplio número de viceconsulados y agentes a título honorario.<sup>310</sup>

En lo que se refiere a la distribución geográfica, esta seguía el clásico modelo de las potencias decimonónicas<sup>311</sup>, concentrando la mayor parte de los puestos en territorio europeo, tanto en números absolutos, como en proporción a la extensión territorial de los continentes. De esta manera, once de los países con representación diplomática estaban situados en Europa, que era seguida por América con diez. En Asia solamente había representación diplomática en China, Japón y Turquía y entre los países africanos, en Marruecos y Egipto, teniendo en cuenta que apenas había otros estados independientes en estos dos continentes, como consecuencia del imperialismo europeo. De los doce consulados generales con que España empezaba el reinado de Alfonso XIII, siete estaban situados en territorio europeo, dos en el continente americano (Nueva York y Montreal), dos en África (Orán y Túnez) y uno, el de Manila, en Asia. En cuanto a los

---

<sup>309</sup> Toda vez que los datos que ofrecemos para el caso español han sido elaborados a partir de los presupuestos del Ministerio de Estado, publicados en el BOME, todos ellos se refieren al día 1 de enero del año en cuestión cuando se establecen análisis generales.

<sup>310</sup> No contabilizamos de manera aparte los viceconsulados ni tampoco los agentes honorarios, contando tan sólo los consulados de los que dependen.

<sup>311</sup> Sobre la expansión de la red diplomática de las diferentes potencias y sus áreas privilegiadas en el siglo XIX y hasta 1914, véase Keith HAMILTON y Richard LANGHORNE: *The Practice of Diplomacy...*, pp. 114-120.

consulados, en Europa contaba España con 29; en América, con 15; en África con 12 y Asia seguía a la cola, con tan sólo 6 consulados.<sup>312</sup>

Esta situación conoció importantes cambios en las tres décadas siguientes; una evolución que se erige en un elemento de información muy valioso para comprender tanto la capacidad de España para adaptarse a la cambiante realidad mundial, como la estrategia que adoptó en el tablero internacional, así como las limitaciones que ambas presentaron en su desarrollo. En este sentido, avanzamos las principales ideas que vamos a desarrollar en las páginas siguientes.

En primer lugar, tal y como se aprecia en los mapas y cuadros relativos a este apartado<sup>313</sup>, hubo una clara evolución en aumento del número de puestos en el extranjero, empezando por el número de países en que España tenía representación diplomática o consular, que pasaron de los treinta y cinco en 1902 a los cincuenta y ocho en 1930. Si el ámbito diplomático experimentó un cierto crecimiento (de siete embajadas se pasó a once, y se alcanzaron treinta legaciones, habiendo partido de diecinueve), este se hizo sentir de manera notable en el campo consular, llegando prácticamente a duplicarse el conjunto de consulados y consulados generales, que alcanzarían las cifras de ciento dieciocho y veintinueve, respectivamente. Hay que añadir que, a diferencia de lo que veremos en el caso francés, este crecimiento fue, generalmente, regular en la trayectoria que siguió. No obstante, hemos de subrayar que el incremento fue sensiblemente mayor entre 1913 y 1920/1921, en comparación con los otros dos segmentos temporales analizados —1902-1913 y 1920/1921-1930—, y habida cuenta que el lapso temporal fue incluso menor. No podemos desconocer que ese periodo coincidió con los años de la guerra mundial y la inmediata posguerra.

En segundo lugar, si bien es cierto que en Europa se mantuvieron a grandes rasgos los puestos con que ya contaba el país, modificando algunos y creando otros en función de los cambios históricos, políticos y territoriales que se fueron produciendo, el grueso de las nuevas creaciones se concentraron en el continente americano, fundamentalmente en Centroamérica y el Caribe, así como en la zona sur del continente, en torno a Brasil, Argentina y Chile. Dejando claro con ello la orientación internacional de España, el resto del globo quedó prácticamente desatendido por la diplomacia española, habida cuenta de que los viceconsulados o puestos honorarios que pudieran salpicar aquellos otros territorios no tenían ni la entidad ni la estructura suficientes —y así lo denunciaban a menudo tanto parlamentarios como empresarios— para

---

<sup>312</sup> En cuanto a la distribución geográfica, las representaciones consulares en territorio colonial se contabilizan, naturalmente, en los continentes a los que pertenezcan geográficamente y no en aquellos a los que pertenezca la metrópoli. A nivel diplomático, consideramos Turquía en el continente asiático; sin embargo, incluimos cada una de las representaciones consulares en su continente respectivo. Así, Alejandría es contabilizada en África, mientras que Constantinopla, en Asia.

<sup>313</sup> Los mapas se insertan en el cuerpo del capítulo; los cuadros se presentan en anexo.

hacer frente de manera adecuada a los intereses o a las posibilidades de negocios que España pudiera tener en dichas zonas.

Finalmente, si contrastamos los cuadros y mapas de la representación consular con el cuadro —también inserto en este capítulo— del comercio de exportación de España, que refleja la proporción que corresponde a cada país en el cómputo total, comprobamos que, de manera general, las regiones con mayor presencia consular eran también las que concentraban mayor flujo comercial procedente de España.

### 3. 3. 1. *Representación diplomática española*

En los primeros años del reinado de Alfonso XIII, España implementó algunos cambios en el orden de su representación diplomática, cambios, que, como reconocieron los sucesivos ministros, correspondieron a «causas verdaderamente insuperables», ante la extremada medida con que tenían que proceder a la hora de ocasionar a la Hacienda pública cualquier tipo de gasto nuevo. Como advirtieron esos mismos ministros, estas limitaciones, las primeras y principales que condicionaron toda la labor de ampliación de los servicios exteriores, tanto de la Administración central, como de los puestos en el extranjero, frenaron de manera importante la homologación de la diplomacia española, en este ámbito, con los países de su entorno y, en consecuencia, su adaptación a las corrientes de la vida internacional. Lo expresaba con toda claridad el ministro de Estado, el liberal Pío Gullón, en 1906: esa imposibilidad presupuestaria impedía «completar un Cuerpo diplomático que, correspondiendo a las exigencias y deberes de la vida moderna, se hallase por ello mismo en armonía con el establecido por la mayoría de las Naciones civilizadas».<sup>314</sup>

Ante esa situación, España tuvo que definir bien su estrategia en el mapa mundial: privilegiar su presencia en el continente americano, sacrificándola —salvo aquellas obligaciones insoslayables— en el resto del mundo. En estos primeros años del siglo XX, que nos llevarán hasta las vísperas de la Gran Guerra, entre aquellos anhelos sacrificados, hemos de hacer referencia en primer lugar a la zona de los Balcanes y los estados bañados por el Danubio, a excepción de Austria-Hungría. Con respecto a los primeros, ya desde 1904 había mostrado el ministro de Estado, Rodríguez San Pedro, su aspiración a tener una representación diplomática en la zona, consciente de la notoriedad que estaba adquiriendo a principios de siglo y de la consiguiente necesidad de contar con personal diplomático que siguiera la evolución de la

---

<sup>314</sup> Nota explicativa para el presupuesto del ministerio de Estado, 4 de octubre de 1906, en *DSC. CD*, Ap. 24 al N° 115, 23 de octubre de 1906, p. 82.



situación.<sup>315</sup> Con respecto a los segundos, Pío Gullón, de nuevo en la cartera de Estado, lo certificaba con amargura, poniendo de relieve las consecuencias negativas que implicaba para España esa ausencia: «[los ministros de Estado] han renunciado con pena a pretensiones tan naturales como la de establecer una representación diplomática en los diferentes Estados danubianos, con los cuales no existe para España lazo político ni comercial de ninguna especie, a pesar de los títulos que en aquellas regiones podrían reivindicarse para dar a nuestro país zonas de influencia y relaciones ventajosas de varios géneros.»<sup>316</sup> De esta manera, hasta 1913 España no contaría en la zona más que con una legación, tras haberse elevado en 1910 a esa categoría el consulado existente en Bucarest.<sup>317</sup>

Por su parte, si bien el Palacio de Santa Cruz había apetecido desde hacía tiempo contar con un ministro permanente en Suiza, toda vez que en el país confederal «se ventilan hoy casi todas las cuestiones de Derecho internacional y aun las comerciales»<sup>318</sup>, sólo en el presupuesto de 1906 procedió el Ministerio a la creación de una legación con carácter permanente en Berna, poniendo así fin a la situación de discontinuidad que había caracterizado las dos décadas anteriores, en que la representación diplomática española en Suiza había sido suprimida y restablecida en varias ocasiones.<sup>319</sup>

Por último en lo que respecta a Europa, tras la independencia de Noruega en 1905, la legación que estaba funcionando en Estocolmo para Suecia y Noruega quedó encargada únicamente de los asuntos relativos a Suecia, pasando el ministro español en La Haya a estar acreditado también en el nuevo estado.<sup>320</sup>

Fuera del continente europeo, los cambios que fueron emprendidos se concentraron fundamentalmente en América. En efecto, en 1904 el consulado general de La Habana fue elevado a la categoría de legación, después de que en 1902, una vez constituida oficialmente la República de Cuba, el cónsul general destinado en la capital fuera elevado al rango de Encargado

---

<sup>315</sup> Nota explicativa del ministro Rodríguez San Pedro para el presupuesto de su Ministerio, en *DSC. CD*, Ap. 29 al N° 153, 28 de mayo de 1904, p. 86.

<sup>316</sup> *DSC. CD*, Ap. 24 al N° 115, 23 de octubre de 1906, p. 83.

<sup>317</sup> Pedida la creación de esta legación desde 1908 por una enmienda parlamentaria, e incluida de nuevo en el proyecto de presupuesto para 1910, insistiendo en «la importancia política de los sucesos que vienen desarrollándose en la Península balcánica y las perspectivas de expansión que parecen ofrecerse a nuestros intereses mercantiles en aquellos Estados», que aconsejaban la creación de esta legación, cuyo titular estuviera acreditado también en los países vecinos, fue creada de hecho por el gobierno de Moret y servida por agentes en comisión hasta su inclusión en el presupuesto aprobado para 1911. Vid. Nota explicativa de Manuel Allendesalazar para el presupuesto del Ministerio de Estado, 31 de marzo de 1909, en *DSC. CD*, Ap. 1 al N° 134, 29 de abril de 1909, p. 81; e *Idem* de Manuel García Prieto, 23 de mayo de 1910, en *DSC. CD*, Ap. 8 al N° 15, 2 de julio de 1910, p. 81.

<sup>318</sup> Como consignaba Rodríguez San Pedro en la explicación del presupuesto de su Ministerio. Vid. *DSC. CD*, Ap. 29 al N° 153, 28 de mayo de 1904, p. 86.

<sup>319</sup> Memoria del ministro de Estado, Sánchez Román, para el presupuesto de su Ministerio, 15 de septiembre de 1905, en *DSC. CD*, Ap. 9, al N° 29, 20 de noviembre de 1905, p. 70.

<sup>320</sup> *DSC. CD*, Ap. 24 al N° 115, 23 de octubre de 1906, p. 83.

de Negocios.<sup>321</sup> Por su parte, la representación en Argentina preocupó a distintos ministros, quienes intentaron mejorar su categoría y condiciones de trabajo. En 1904 se intentó elevarla a plenipotencia de primera clase, justificando el cambio por «la gran importancia, no sólo comercial, sino política, que ha adquirido la República Argentina» junto a «las condiciones de la vida en Buenos Aires».<sup>322</sup> Sin embargo, al no aprobarse los presupuestos que se estaban discutiendo, para 1905, no se implementó esta medida, trayéndose de nuevo en 1906, cuando Pío Gullón propuso además, aumentar su personal con la creación de una plaza de Secretario de segunda clase. Insistía el ministro en las razones que les inducían a tales movimientos: la presencia de una importante colonia española y los intereses materiales de los comerciantes, que clamaban, todos ellos, por «aumentar las líneas de navegación, los depósitos y cambios de comercio, las conexiones y transacciones de toda índole».<sup>323</sup> Por último, hemos de hacer referencia a la creación, en el presupuesto de 1911, de una plaza de secretario de primera clase en El Salvador, como intento de poner algún remedio a la situación de que en Centroamérica, sólo contara España con un ministro para las cinco repúblicas de Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Costa Rica, con residencia efectiva en la primera.<sup>324</sup>

Por último en lo relativo a América, a finales de 1913 el Ministerio de Estado, en función del principio de reciprocidad, rector de las relaciones diplomáticas, se vio en la necesidad de elevar a la categoría de embajada su legación en Washington<sup>325</sup>, siendo de esta manera la primera embajada que contó España en su haber fuera del territorio europeo. Un hecho que no concitó el

---

<sup>321</sup> Juan B. AMORES y Hilda OTERO: «Las primeras relaciones diplomáticas entre España y Cuba después de 1898», en *Ibero-Americana Pragensia*, Sup. 9/2001, pp. 83-90.

<sup>322</sup> Nota introductoria del ministro de Estado al proyecto de presupuesto para su departamento, 9 de mayo de 1904, en *DSC. CD*, Ap. 29 al N° 153, 28 de mayo de 1904, p. 85.

<sup>323</sup> *DSC. CD*, Ap. 24 al N° 115, 23 de octubre de 1906, p. 83. No faltó quien criticara esta medida. El marqués de Lema aprovechó la ocasión para sembrar dudas sobre el verdadero objetivo de la misma, insinuando que se habría elevado a la categoría de plenipotencia de primera clase «en beneficio de aquellos individuos o personajes políticos que un Gobierno creyera conveniente enviar» a aquella legación, toda vez que, según sus apreciaciones, al personal de la carrera sólo le era dado ascender a ministro plenipotenciario de segunda clase. Sin embargo, lamentaba que no hubiera dado el mismo trato, al menos en el aumento de los gastos de representación, a la legación en La Habana, habida cuenta de la mayor relevancia que suponía Cuba y las relaciones comerciales con ella. Vid. *DSC. CD*, 23 de noviembre de 1906, N° 140, pp. 4166-4167.

<sup>324</sup> Nota explicativa de Manuel García Prieto para el presupuesto del Ministerio de Estado, 23 de mayo de 1910, en *DSC. CD*, Ap. 8 al N° 15, 2 de julio de 1910, p. 81.

<sup>325</sup> A la decisión de los Estados Unidos de elevar a la categoría de embajada su legación en Madrid, debía corresponder España en igual medida, tal y como subraya el RD de 3 de noviembre de 1913 del ministro de Estado, marqués de Lema. Entre tanto se obtenía del Parlamento el crédito necesario para dotar a la misión según correspondía a su nuevo rango, lo que no ocurriría hasta el siguiente presupuesto, la modificación se llevó a cabo proveyendo al ministro en la capital estadounidense de cartas credenciales de embajador. Sobre las relaciones entre España y los Estados Unidos en nuestro periodo, remitimos a la obra de José Antonio MONTERO: *El despertar de la gran potencia. Las relaciones entre España y los Estados Unidos (1898-1930)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2011, y para el periodo anterior, al libro de Andrés SÁNCHEZ PADILLA: *Enemigos íntimos: España y los Estados Unidos antes de la Guerra de Cuba (1865-1898)*, Valencia, PUV, 2016.

entusiasmo del Congreso de los Diputados, que no había registrado ninguna demanda en este sentido y que recibió el cambio con indiferencia, cuando no con resignación, visto como «algo que no tenemos más remedio que respetar por los Convenios internacionales»<sup>326</sup>, en medio del conocido ambiente de hostilidad hacia los gastos diplomáticos.

En Asia en cambio, las variaciones fueron muy escasas. En Pekín, donde hasta 1906 existía tan sólo un secretario de primera categoría, se creó aquel año una legación con un ministro residente al frente, correspondiendo, de nuevo en razón del principio de reciprocidad, a la actuación del gobierno chino.<sup>327</sup> Por su parte, en el citado presupuesto de 1911, se consignaba un puesto de primer secretario para la capital de Persia, «donde se han desarrollado acontecimientos políticos de importancia suma»<sup>328</sup>, y donde nuestro comercio puede hallar un campo si el mercado se estudia convenientemente», ampliándose así mínimamente la representación diplomática en aquel continente.

Como queda patente, en esta primera década del reinado personal de Alfonso XIII, el mapa de las misiones diplomáticas no conoció cambios sustanciales, y las modificaciones que conocería en la década siguiente serían sólo las consideradas imprescindibles, como veremos enseguida. La difícil situación económica del país, ante la que tuvieron que plegarse los ministros de Estado, posponiendo a menudo sus proyectos y anhelos de ampliación de la red diplomática, junto a la falta de visión estratégica de los gobiernos a la hora de efectuar la distribución presupuestaria, así como la ausencia de ambiente proclive al cuerpo diplomático, cuando no la presencia de un clima de franca hostilidad, especialmente imponente en el Parlamento, fueron seguramente las principales rémoras para una mayor presencia diplomática en el extranjero.

En efecto, los gobiernos tuvieron que esforzarse mucho en hacer ver a los diputados los nuevos condicionantes de la vida diplomática y los factores que intervenían y determinaban en los nuevos tiempos la presencia y la acción diplomática de los estados. Unas nuevas realidades que invitaban a los estados a romper los límites tradicionales de sus respectivas redes diplomáticas y a abrir legaciones en países y regiones en que hasta entonces no habían reparado. No todos los diputados lo entendieron o quisieron entender, como le ocurrió a Azcárate, quien en 1912 se extrañaba de que el gobierno español pretendiera aparecer en Oriente e interesarse en los asuntos de aquellos pueblos. En el que fuera su último debate presupuestario<sup>329</sup>, Canalejas, intentó sacarlo de su asombro, explicándole que,

---

<sup>326</sup> *DSC. CD*, 9 de noviembre de 1914, N° 80, p. 2265.

<sup>327</sup> Memoria del ministro de Estado, Sánchez Román, para el presupuesto de su ministerio, 15 de septiembre de 1905, en *DSC. CD*, Ap. 9, al N° 29, 20 de noviembre de 1905, p. 70.

<sup>328</sup> El país acababa de instaurar un régimen de monarquía constitucional, tras varios años de protestas populares.

<sup>329</sup> El jefe del Partido Liberal sería asesinado meses después.

«cotejando lo que representaban las nacionalidades hace cincuenta años y lo que era la vida internacional entonces, la intensidad y la extensión del desenvolvimiento de los fines y la actividad de la vida íntima del Estado, y la complejidad, el desenvolvimiento y, a su manera, la intensidad de las relaciones entre los Estados [hoy], sea preciso que esté más robustecida la acción diplomática ahora que entonces [...] De suerte que [...] no pueden las relaciones diplomáticas graduarse por la extensión territorial que tenía España entonces y que tiene ahora, sino por el orden, por la complejidad de las relaciones internacionales que hoy mantienen en el mundo y que hacen [...] que nos interese por algo más que por los hebreos<sup>330</sup>, y ya sería incesante tema el no estar extraños a ningún movimiento de la actividad internacional en Europa, el tender a no desinteresarnos de cualquier movimiento de relación internacional en América».<sup>331</sup>

Era la marcha del mundo y la relevancia en él de los distintos países quienes indicaban el camino que se debía seguir en las relaciones diplomáticas y no las afinidades o lazos de sentimientos, como hemos visto que defendería Cambó.<sup>332</sup> Pero sería en los años de la guerra y en los que la siguieron cuando las reticencias y la incompreensión se manifestaran con mayor fuerza en el Congreso de los Diputados. Muchos de los parlamentarios no parecieron comprender que la guerra estaba reestructurando de manera brutal la configuración internacional y exigía que la reacción fuera igualmente inmediata, acelerando la velocidad de los mecanismos responsables. Los gobiernos encontraron en consecuencia grandes dificultades para convencerlos de la pertinencia y necesidad de sus propuestas de ampliación de la red diplomática. Como muestra de la desorientación de muchos parlamentarios, en el otoño de 1914, el diputado liberal José Rosado, pedía que se detuviera de manera momentánea la obra de extensión de la red diplomática y consular emprendida, en atención a «la actual catástrofe mundial [...] la situación verdaderamente grave, el conflicto verdaderamente tremendo que se nos puede avecinar», así como al déficit importante que se preveía para la economía nacional, y se aplazaran en consecuencia los aumentos de gastos que se traían en el presupuesto para 1915.<sup>333</sup>

Sin embargo, precisamente los cambios que el conflicto mundial iba causando en el tablero internacional empujaron a los gobiernos españoles a crear nuevos puestos diplomáticos, a elevar la categoría de otros, o a eliminar algunos otros, para adaptarse a las nuevas realidades que se iban vislumbrando. De esta manera, en 1916 se planteó la creación de sendas legaciones en

---

<sup>330</sup> Único elemento de interés en Oriente, según Azcárate.

<sup>331</sup> *DSC. CD*, 15 de junio de 1912, N° 139, p. 3855. Por otro lado, en ese mismo debate, ante las reiteradas propuestas de supresión de embajadas, Cobián y Fernández de Córdoba, representando a la Comisión de presupuestos, replicó que precisamente en esos momentos, en que España estaba tratando de salir de su aislamiento y se empezaba a contar con ella en las relaciones internacionales, lo que convenía era hacer todo lo posible por crear nuevas legaciones o, cuando menos, dotarlas de mayores recursos. Vid. *DSC. CD*, 14 de junio de 1912, N° 138, p. 3823.

<sup>332</sup> Vid. cap. 2, p. 203.

<sup>333</sup> *DSC. CD*, 9 de noviembre de 1914, N° 80, p. 2265 y ss.

Sofía y Atenas, en previsión de que resultaría muy complicado, dado el estado de las relaciones internacionales, «que un solo Ministro con residencia en Rumanía, pudiera representar los intereses españoles en países de intereses contradictorios, como eran ya algunos y como debían, desgraciadamente, serlo en el porvenir Rumanía, Bulgaria, Servia y Grecia»<sup>334</sup>. También en 1916 se elevó a plenipotencia de primera clase la legación que España tenía en Berna. Amalio Gimeno, ministro de Estado, explicaba la «mayor significación diplomática» que había adquirido esta ciudad como consecuencia de la guerra, que «ha modificado extraordinariamente las relaciones internacionales», al convertirla en «una de las capitales más importantes por su privilegiada situación geográfica y política, siendo punto neutro de enlace de todas las comunicaciones entre las naciones contendientes, lugar de canje de prisioneros y heridos, y campo de un sin fin de operaciones».<sup>335</sup>

Mediante la ley de 14 de agosto de 1919 que prorrogaba los presupuestos de 1918, el gobierno había obtenido autorización de las Cortes para llevar a cabo las variaciones que fueran precisas en la representación diplomática y consular si se viera obligado por razones de tipo político, es decir, para «satisfacer las necesidades del servicio nacional derivadas de la transformación que en la organización política del mundo se ha producido como consecuencia de la reciente guerra»<sup>336</sup>, declarando ampliables los créditos estipulados en el presupuesto para estos menesteres. El gobierno hizo uso de esta prerrogativa en octubre de aquel año para reconfigurar el mapa diplomático y consular, llevándolo a efecto mediante Real Decreto del 17 de octubre.

En primer lugar, procedió a proveer al país de representación diplomática en los nuevos estados de Finlandia, Polonia, República checoslovaca y Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos. En segundo lugar, elevó a la categoría de plenipotencia de primera clase las legaciones de Atenas y Bucarest. Como defendió más tarde Joaquín Fernández Prida, como ministro de Estado, esta atención a Serbia, Rumanía y Grecia se debía, por un lado, «al crecimiento de [estos] tres Estados como consecuencia de la guerra y a la nueva significación y a la nueva representación que en cierto modo adquirieron por la anexión de importantes territorios»; por otro, en razón de «esa especie de puesto de vigilancia que representan en Oriente»; y por último, debido a los intereses del comercio español.<sup>337</sup> Viena, por su parte, ya no era una corte imperial, sino la capital de una república cuya extensión territorial era ya sólo un pálido reflejo de lo que había sido bajo los Habsburgo. No correspondía por lo tanto mantener una embajada, de modo

---

<sup>334</sup> DSC. CD, 24 de noviembre de 1916, N° 98, p. 3112.

<sup>335</sup> Memoria del ministro de Estado al presupuesto de su ministerio, 20 de septiembre de 1916, en DSC. CD, Ap. 1 al N° 55, 30 de septiembre de 1916, p. 78.

<sup>336</sup> RD de 17 de octubre de 1919, por el que hacía uso de aquella autorización.

<sup>337</sup> DSC. CD, 5 de junio de 1922, N° 52, p. 2140.

que procedió el gobierno español a sustituirla por una legación. Por otro lado, se aprovechó esta remodelación para crear una legación en Noruega, que desde la independencia del país, en 1905, había estado atendida por el ministro en Dinamarca, que residía de manera permanente en Copenhague. Se ponía así «fin a la excepción que constituía» Noruega entre los países escandinavos.

Por último, quedaban aún varios países cuya situación interna no permitía definir por el momento la representación diplomática que se podía establecer ante sus autoridades. Se trataba de Hungría, Persia, Rusia y Turquía. En el caso de esta última, se optó por el mantenimiento del *statu quo*, dado que «intereses de importancia y las amistosas relaciones entre España y Turquía vedan prescindir de nuestra Legación». Sin embargo, en Rusia, «de donde hace tiempo hubo que retirar el personal diplomático español» con motivo de la Revolución de 1917, se suprimió la embajada, emplazando al momento en que «la situación política de Rusia entre en cauces de normalidad» la determinación del grado de la representación diplomática en aquel país. Del mismo modo, procedió el Ministerio a la supresión de la legación en Teherán, quedando sustituida por un consulado, en atención a «la conveniencia de no perder toda relación con Persia».<sup>338</sup> En lo que respecta a Hungría, si bien en aquel momento su situación no estaba aún clara<sup>339</sup>, en mayo del año siguiente, y usando similares facultades que le confirió de nuevo el Parlamento por medio de la nueva ley de presupuestos, de 19 de abril de 1920, procedió el gobierno a la creación de una legación en Budapest. El nuevo estado de cosas que presentaba Hungría hacía prever que ya no bastaría el consulado con que contaba España, habida cuenta del creciente número de asuntos que se esperaba que fueran objeto de las relaciones e intercambio entre los dos países.<sup>340</sup>

También podemos computar como un cambio provocado por la situación resultante de la guerra la elevación, en 1921, a la categoría de embajada de la legación en Bruselas<sup>341</sup>, a cuyo frente había desempeñado un papel notable durante la guerra el marqués de Villalobar.<sup>342</sup> En la exposición de motivos del Real Decreto correspondiente, el marqués de Lema hacía alusión a la

---

<sup>338</sup> Según indicaba el marqués de Lema en la memoria que acompañaba el proyecto de presupuesto para su ministerio, presentado ese mismo mes a las Cortes. Vid. DSC. CD, Ap. 9 al N° 33, 25 de octubre de 1919, p. 96.

<sup>339</sup> Tras la breve existencia de la República soviética húngara, finalizada en el verano anterior, no fue hasta marzo de 1920 cuando se decidió la implantación de una regencia temporal, en la persona del almirante Miklós Horthy, ante la dificultad de acuerdo de los conservadores y los radicales de derechas sobre el regreso de los Habsburgo en un restaurado trono húngaro. Vid. Helmut ALTRICHTER y Walther L. BERNECKER: *Historia de Europa en el siglo XX*, Madrid, Marcial Pons/Universidad de Alcalá, 2014, pp. 126-128.

<sup>340</sup> RD de 20 de mayo de 1920.

<sup>341</sup> RD de 21 de enero de 1921.

<sup>342</sup> Véase Álvaro LOZANO CUTANDA: *El marqués de Villalobar: labor diplomática 1910-1918*, Madrid, El Viso, 2006, fruto de la tesis doctoral del autor, *La labor diplomática del Marqués de Villalobar (1910-1918)*, defendida en la UNED en 2006 y dirigida por Julio Gil Pecharromán.

senda que habían seguido otros países —Brasil, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia y Japón— al reconocer, mediante la elevación de sus respectivas legaciones al más alto nivel, «la creciente y merecida importancia que en los tiempos modernos viene alcanzando aquella nación», dejando claro que no podía España obrar de modo distinto. La cercanía de la visita de los reyes belgas a Madrid, que comenzó aquel 1 de febrero, indicaba el momento más idóneo para tal decisión.

Ahora bien, estos cambios que los resultados de la guerra habían impuesto se encontraron, como anunciábamos, con la reticencia y el rechazo en algunos sectores del Parlamento, quienes no fueron capaces de comprender que se fueran a ensanchar los focos de acción diplomática del país. La resistencia más tenaz se manifestó hacia el desvío de la atención y los créditos desde la obra americanista hacia cualquier otro área: en el pensamiento de los parlamentarios, la orientación diplomática de España debía radicar primordialmente en América.

Así nos encontramos a diputados como Luis García Guijarro, que en 1916 criticó que se destinasen créditos a la zona de los Balcanes, cuando precisamente era la zona cuya configuración futura se desconocía, a causa del conflicto mundial: «cuando la guerra se desenvuelve en ese rincón de Europa; cuando la clave de casi todo el conflicto, como lo ha sido en el curso de la historia contemporánea, está en esos pequeños Estados balcánicos, que no tienen una configuración etnográfica verdad[era] ni casi geográfica; cuando no se sabe lo que va a pasar allí, el Gobierno de S. M. crea una Legación para afirmar la representación de España en los Balkanes».<sup>343</sup> La presencia diplomática española en esta región no dejó de verse en el Parlamento como prescindible en los años sucesivos, toda vez que en el continente americano aún quedaba mucho por hacer. Con claridad lo expuso en 1922 Martínez Campos en un amplio voto particular al dictamen de la Comisión de presupuestos sobre el proyecto de presupuesto del Ministerio de Estado, en el que pedía la supresión de las legaciones creadas en aquellos países, sumándose a sus puntos de vista José Yanguas Messía, que en pocos años se convertiría en el jefe de la diplomacia, bajo el régimen de Primo de Rivera:

«[...] en Repúblicas hispanoamericanas como Bolivia, Ecuador y Paraguay no tenemos todavía acreditados exclusivamente, cerca de sus Gobiernos respectivos, un ministro que represente a la vieja Metrópoli, [...] teniendo España, en cambio ministros plenipotenciarios de primera clase en Atenas, Belgrado y Bucarest, y un ministro plenipotenciario de segunda en Sofía, países que, si bien es cierto merecen toda la consideración de España, no son de aquellos con quienes estemos unidos por vínculos tan estrechos como los que nos relacionan con las Repúblicas antes mencionadas».<sup>344</sup>

---

<sup>343</sup> Vid. *DSC. CD*, 22 de noviembre de 1916, N° 96, pp. 3037-3038.

<sup>344</sup> Voto particular de Martínez Campos al presupuesto de gastos, *DSC. CD*, Ap. 4 al N° 48, 30 de mayo de 1922, p. 3.

No podía España permitirse imitar la acción de Francia en la zona, ya que frente a la «política eminentemente balcánica» que hacía el vecino del norte, «nosotros no tenemos ningún interés importante, que yo sepa, en Belgrado, ni en Sofía, ni en Bucarest».<sup>345</sup>

Pero si mantener una representación diplomática en los Balcanes era percibido como superfluo, tampoco comprendían algunos diputados que se empeñaran los ministros en mejorar su red diplomática en otros países europeos, como Polonia<sup>346</sup>, Suiza o incluso Bélgica, en los que tradicionalmente España no había tenido unos intereses destacables. Superfluo le pareció al tradicionalista García Guijarro que en 1916 se hubiera elevado a plenipotencia de primera clase la que tenía España en Suiza<sup>347</sup>, e injustificado le pareció a Martínez Campos el que se elevara a la categoría de embajada la legación en Bruselas. La ausencia de «valores humanos que defender, ni intereses políticos que puedan afectarse directamente por las contingencias a que puedan estar sujetas las relaciones exteriores belgas» venía a apoyar su posición, ya que sólo unas relaciones muy amistosas o aún un intenso flujo comercial (en 1919 más del 7% del comercio exterior español encontró acomodo en Bélgica, superando a países como Argentina o Cuba) no le parecían justificación suficiente para tal aumento de gasto.<sup>348</sup>

En definitiva, si los gobiernos habían creído imprescindible desviar algunos esfuerzos, por momentáneos que fueran, de la orientación americanista de la red diplomática, en el Congreso de los Diputados había quienes no estaban dispuestos a ninguna concesión en ese sentido. Mientras no dispusiera España de la amplitud de medios que le permitiera desplegar una acción diplomática en todos los frentes, algo que no se veía como factible en el horizonte próximo, su campo de acción debía limitarse exclusivamente al ámbito americano. Yanguas fue en esto contundente:

«España, en efecto, no es una nación que pueda influir en la marcha general de la política del mundo por su eficiencia económica y comercial; pero España sí puede pesar en los destinos del mundo por su ascendiente moral como progenitora de toda una raza de varios centenares de millones de seres. Ahí está, por consiguiente, el eje de la política internacional de España, y como la diplomacia no es sino el instrumento para la realización de esa política, la organización y el funcionamiento general de los servicios diplomáticos deben ir enderezados a la consecución de ese fin primordial.»<sup>349</sup>

Es cierto que en los años de la guerra y de la inmediata posguerra no fueron muchos los cambios de importancia en el continente americano. Sólo podemos mencionar la elevación a

---

<sup>345</sup> DSC. CD, 1 de junio de 1922, N° 50, p. 2067.

<sup>346</sup> Voto particular..., p. 3.

<sup>347</sup> DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, p. 3068.

<sup>348</sup> Voto particular..., p. 4.

<sup>349</sup> DSC. CD, 5 de junio de 1922, N° 52, p. 2126.



plenipotencia de primera clase la legación en Cuba, separando de ella las funciones de Consulado general<sup>350</sup>, además de la medida de mayor importancia, esto es, la elevación a la categoría de embajada de la legación en Buenos Aires, que el gobierno había hecho coincidir con el centenario del congreso de Tucumán, y que cosechó el aplauso general en los círculos parlamentarios, donde tan insistentemente se había demandado desde hacía años.<sup>351</sup> El senador conservador Juan Antonio Cavestany y González-Nandín había pedido, ya unos meses antes del comienzo de la Guerra del 14, que se elevase a la categoría de embajada la legación en Buenos Aires. Lo hacía considerando a Argentina como «el más rico, [...] el más progresivo, [...] el más brillante presente y más espléndido porvenir de los pueblos hispanoamericanos», e invocando, para justificar su petición, el más de un millón de españoles que vivían en aquella república y los beneficios económicos que su actividad aportaba ya al país, pero sobre todo los beneficios que serían capaces de aportar si su labor estuviera encauzada y organizada por una dirección efectiva. Como paso previo para esa labor de conjunto, urgía, según el senador, hacer ver a las autoridades argentinas que España «rectifica la política hasta ahora seguida», es decir, de desatención. Elevar al máximo el rango de la representación diplomática, poner a su frente a ministros del mayor prestigio, y dotarle de los medios necesarios —de los que entonces adolecía— para otorgarle la dignidad exigida eran para él medidas imprescindibles para enderezar la situación.

En el Congreso de los Diputados, Lerroux y el liberal Martínez Fresneda se apresuraron a felicitar al Ejecutivo cuando al fin tomó la decisión.<sup>352</sup> Pero fue en el Senado donde lo hicieron con mayor elocuencia si cabe representantes insignes del americanismo español.<sup>353</sup> En primer lugar, el antiguo rector de la Universidad de Oviedo, Fermín Canella, que, en el contexto de la intensa labor americanista emprendida por el grupo de intelectuales ovetenses, había impulsado el triunfal viaje que Rafael Altamira realizó entre 1909 y 1910 a varios países americanos, empezando precisamente por Argentina. A su entusiasta alocución se adhirió Federico Rahola, que había realizado algunos años atrás, junto al diputado José Zulueta, un viaje a América del Sur, bajo el signo de una misión comercial, y que había fundado en 1911 el Instituto de Estudios

---

<sup>350</sup> Memoria del marqués de Lema para el presupuesto del Ministerio, en *DSC. CD*, Ap. 9 al N° 33, 25 de octubre de 1919, p. 95.

<sup>351</sup> Tan pronto como diciembre de 1907 se había escuchado en el Senado la propuesta de abrir una embajada en Argentina y otra en Méjico. Era el senador liberal Luis Palomo y Ruiz (fundador del Centro de Cultura Hispanoamericana) quien lo pedía, en una demanda más amplia de fortalecimiento de las relaciones con las repúblicas hispanoamericanas, que concebía como un medio de regeneración para España, mediante el contagio con las prácticas modernas y democráticas que se habían conseguido instalar en aquellas tierras: «Yo estimo que el porvenir de España está en América y depende de la comunidad de intereses que tenemos con aquellas Repúblicas [...] en que se respira el ambiente del progreso moderno, en que existe un amplio espíritu de libertad de conciencia, que aquí no hemos podido alcanzar». Vid. *DSC. Senado*, 5 de diciembre de 1907, N° 111.

<sup>352</sup> *DSC. CD*, 10 de julio de 1916, N° 48, p. 1248 y 11 de julio de 1916, N° 49, pp. 1291-1292.

<sup>353</sup> *DSC. Senado*, 10 de julio de 1916, N° 48, pp. 792-793.

Americanistas, integrado poco después en la Casa de América que Prat de la Riba y Cambó habían creado en Barcelona, una institución que Rahola dirigiría hasta su muerte. Y junto a él los senadores Cavestany, Parres, Palomo<sup>354</sup> y, en último término, Rafael María de Labra, quien se encargó de subrayar que el camino estaba por hacer en lo tocante a las relaciones diplomáticas con las repúblicas americanas, de manera que esta medida «representa la iniciación de una serie de reformas en el sentido de dar la importancia que realmente tiene el asunto que se refiere a nuestras relaciones con los países hispanoamericanos».<sup>355</sup>

Si en torno a la guerra, los esfuerzos en ampliar la red diplomática se habían centrado, a disgusto de algunos, en el continente europeo, en los años finales del régimen de la Restauración los cambios más significativos a nivel de representaciones diplomáticas se llevaron a cabo en el continente americano, con la elevación a la categoría de embajada de las legaciones en La Habana (1926)<sup>356</sup> y en Santiago de Chile (1928)<sup>357</sup> y con la creación de las legaciones de Bolivia, Ecuador (ambas en 1929) y Paraguay (en 1930), que también habían sido demandadas en el Parlamento en repetidas ocasiones. Por su parte, en Europa, la representación diplomática en Lisboa ostentó el máximo nivel también a partir de 1926<sup>358</sup> y se creó una legación en Letonia. De esta manera, al final del reinado de Alfonso XIII España contaba con once embajadas y treinta legaciones diplomáticas.

Podemos extraer de todo ello varias ideas: al despuntar la década de los 30, la red diplomática española había conocido un moderado crecimiento con respecto al comienzo del reinado alfonso, como puede apreciarse en la secuencia de los mapas N° 1, 2 y 3, que insertamos a continuación; los cambios experimentados se centraron fundamentalmente en Europa, para responder a la reconfiguración territorial del Viejo Continente como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, a pesar de las oposiciones que esta orientación suscitó, sobre todo en círculos parlamentarios; fuera de Europa y de América —que a pesar de todo tampoco fue descuidada—, si exceptuamos la conversión en legación de la agencia diplomática de El Cairo, en 1922<sup>359</sup>, no hubo ningún cambio en treinta años, una situación que encuentra explicación en buena medida en la realidad colonial de Asia y África, estando aquellos territorios cubiertos diplomáticamente por la representación que tenía España establecida en las respectivas metrópolis.

---

<sup>354</sup> DSC. *Senado*, 11 de julio de 1916, N° 49, p. 814.

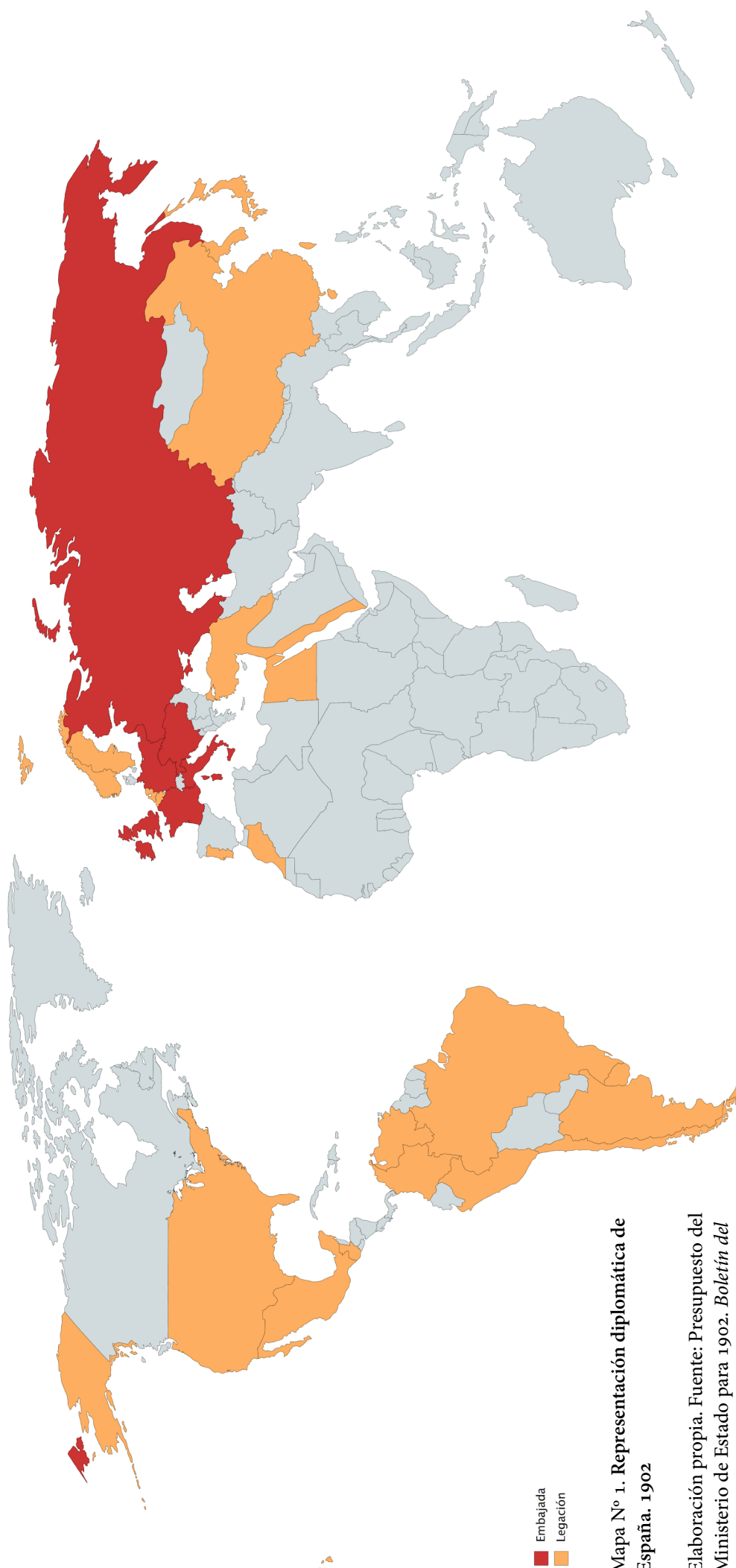
<sup>355</sup> DSC. *Senado*, 12 de julio de 1916, N° 50, p. 828.

<sup>356</sup> RD del Ministerio de Estado de 14 de junio de 1926.

<sup>357</sup> RD-Ley del Ministerio de Estado del 1 de junio de 1928.

<sup>358</sup> RD del Ministerio de Estado de 14 de junio de 1926.

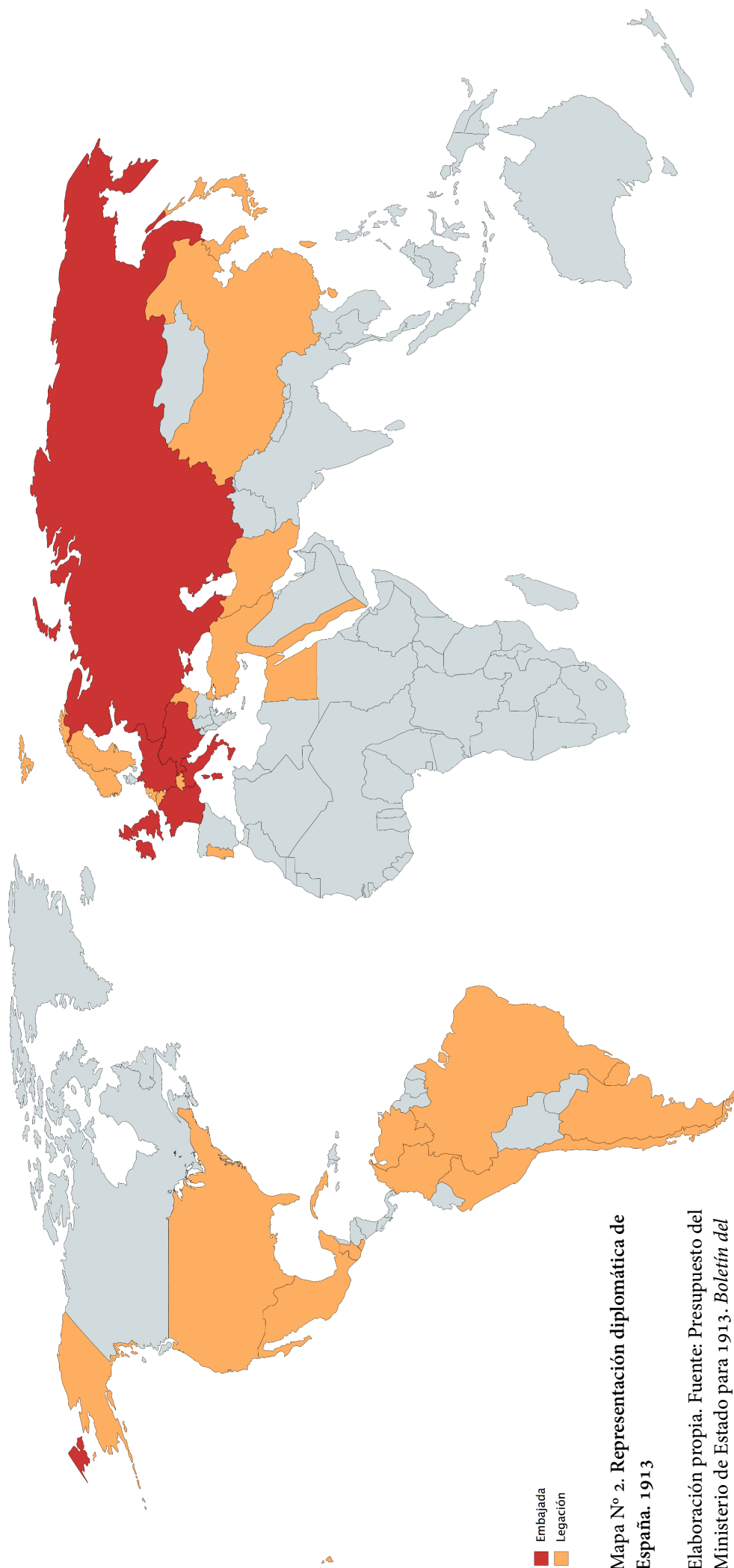
<sup>359</sup> RO de 20 de mayo de 1922, que destacaba la «transformación política sufrida por Egipto».



Embajada  
Legación

Mapa N° 1. Representación diplomática de España. 1902

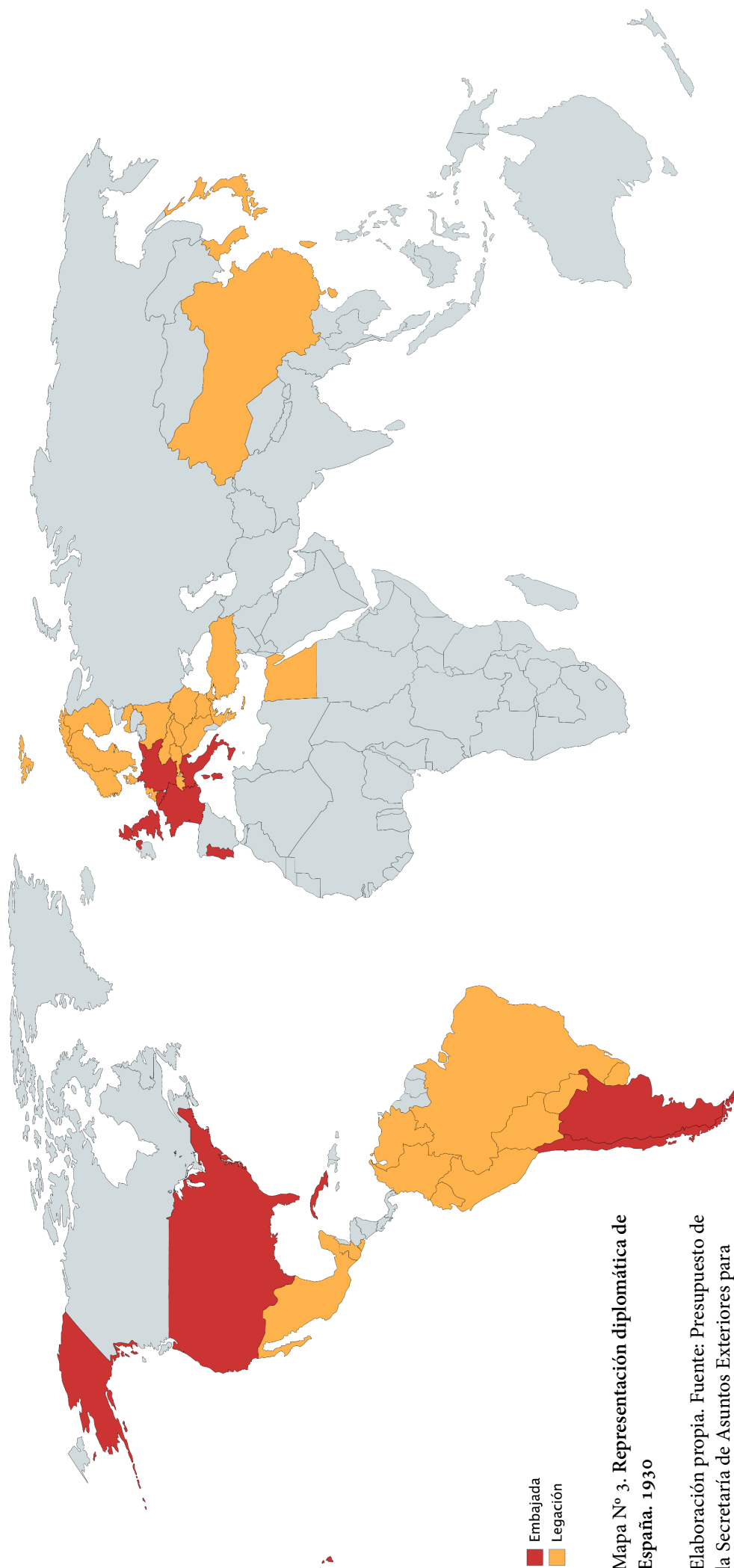
Elaboración propia. Fuente: Presupuesto del Ministerio de Estado para 1902. *Boletín del Ministerio de Estado*, Madrid, 1902.



■ Embajada  
■ Legación

Mapa N° 2. Representación diplomática de España. 1913

Elaboración propia. Fuente: Presupuesto del Ministerio de Estado para 1913. *Boletín del Ministerio de Estado*, Madrid, 1913.



Embajada  
Legación

Mapa N° 3. Representación diplomática de España. 1930

### 3. 3. 2. *Representación diplomática de Francia*

En el terreno diplomático, al comenzar el siglo XX Francia podía esgrimir un mapa de embajadas y legaciones bastante más nutrido que el de España. Su interés por ampliar su presencia diplomática en el mundo se había puesto en marcha también desde antes. Es cierto que también Francia tenía concentrado el grueso de sus misiones diplomáticas en territorio europeo, sobre todo si lo analizamos en términos relativos, tomando en consideración la categoría de estos. Sin embargo, ya en 1893 había elevado a la categoría de embajada su representación en Washington, reconociendo con ello que «ils accédaient au premier rang des puissances industrielles», y en 1905, tras la guerra ruso-japonesa, hizo lo propio en la corte imperial del crisantemo. Recordemos que España no tendrá una embajada extra-europea hasta 1913. Ahora bien, al igual que habíamos visto con España, sus principales esfuerzos en este sentido se condensaron en Europa y América, toda vez que en Extremo-Oriente la representación diplomática permaneció limitada, y en el sur-este asiático y en África la presencia francesa fue derivando hacia el establecimiento de protectorados y colonias.<sup>360</sup>

Siete de las diez embajadas con que contaba Francia en vísperas de la Gran Guerra —Alemania, Austria-Hungría, España, Gran Bretaña, Italia, Rusia y Suiza— estaban, de esta manera, situadas en el Viejo Continente. En 1904 había cerrado las puertas de su embajada ante la Santa Sede, antes de la votación de la ley de separación Iglesia-Estado, y como desenlace de la degradación cada vez más profunda de las relaciones con la Iglesia católica, dado el anticlericalismo de los republicanos de izquierda radicales, llegados al poder en Francia. En cuanto a las legaciones, de un total de treinta y tres, trece eran europeas y catorce americanas; seis se repartían por el resto del mundo.

Como se había evocado en el Congreso de los Diputados español, a diferencia de España, el país galo contaba con tradición diplomática en la zona de los Balcanes. Las legaciones en Rumanía, Serbia y Montenegro se remontan al final de la guerra ruso-turca de 1877 y al Congreso de Berlín, mientras que la de Bulgaria se abrió en 1909, reemplazando a una agencia y consulado general creado en 1896. Por otro lado, atenta a los cambios políticos que se sucedían en Europa, en 1905 creó una legación en la capital noruega, tras la independencia de este país de Suecia.

Razones de índole fundamentalmente económica —expansión del comercio exterior y ampliación de las inversiones en determinados países iberoamericanos— impulsaron a los distintos gobiernos franceses a «poursuivre l'effort du Second Empire pour développer nos

---

<sup>360</sup> En este apartado recogemos la información ofrecida en la obra de Jean BAILLOU (ed.): *Les affaires étrangères...*, pp. 117-138 y 413-415, en que expone la evolución del mapa diplomático y consular francés de la Tercera república, hasta el estallido de la Segunda Guerra Mundial, acompañándola de la evolución de algunas relaciones bilaterales, para facilitar su comprensión.

relations diplomatiques avec les États de l'Amérique latine».<sup>361</sup> Así, al despuntar el siglo XX, había un representante diplomático francés en una buena parte de los países de América Latina, como refleja el mapa número 4, inserto al final del apartado, teniendo en cuenta que en Centroamérica sólo existía una legación, con residencia en Guatemala, que cubría a los otros cuatro países. No obstante, el lugar que ocupó América Latina en el comercio exterior francés no dejó de bajar desde la década de 1890, pasando de representar casi el 10% del total a no alcanzar el 4% en 1902, en paralelo al importante aumento del flujo comercial hacia sus colonias. Sólo en los años siguientes conocería un ligero aumento.<sup>362</sup>

Si seguimos los cambios que implementó Francia en su mapa diplomático en razón de las transformaciones causadas por la Primera Guerra Mundial, veremos que en muchos puntos resultan coincidentes con los realizados por España. Así, en 1919 la legación de Bruselas se elevó al rango de embajada. Por el contrario, en Viena, al igual que había hecho España, la embajada de antes de la guerra se convirtió en legación en 1920. En el mismo antiguo bloque austro-húngaro, se abrió una legación en Checoslovaquia en 1919 y otra en Budapest en 1921. Polonia contará también con misión diplomática francesa, desde 1919, pasando al grado de embajada en 1924. Los países bañados por el Báltico no fueron tampoco desatendidos y sendas legaciones empezaron a funcionar en Finlandia (1919), Estonia (1921), Letonia (1921) y Lituania (1924). Por último, en 1925 el consulado de Tirana fue transformado en legación. La desaparición del otro imperio perdedor de la guerra, el otomano, y la consecuente creación de nuevos estados en su territorio implicaron también cambios en el mapa diplomático francés. Una Alta Comisaría fue establecida en 1919 en Siria y el Líbano, puestos bajo la protección francesa, y una legación fue abierta en Egipto en 1922.

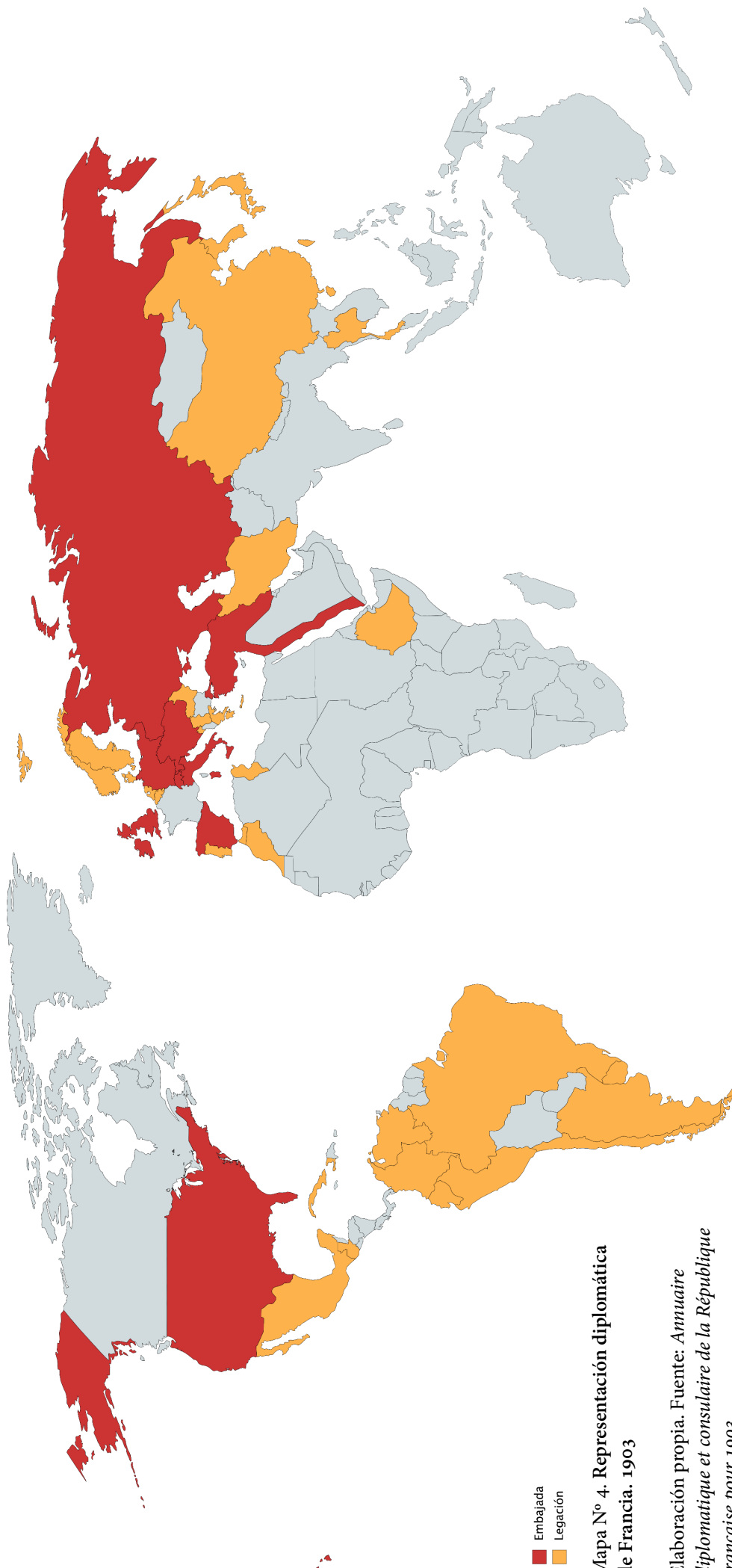
En cuanto al continente americano, en 1919 la legación en Brasil fue elevada al rango de embajada y la de Argentina seguiría el mismo camino en 1927. Por otro lado, Francia abrió una legación en Canadá, *dominion* del Reino Unido, en 1928.<sup>363</sup>

---

<sup>361</sup> Jean BAILLOU (ed.): *Les affaires étrangères...*, p. 119.

<sup>362</sup> Stéphane BECUWE, Bertrand BLANCHETON y Léo CHARLES: «Les grandes tendances du commerce extérieur français pendant la première mondialisation», en *Économies et sociétés*, N° 47, 2013, pp. 1515-1537, p. 1522.

<sup>363</sup> Jean BAILLOU (ed.): *Les affaires étrangères...*, pp. 413-414.

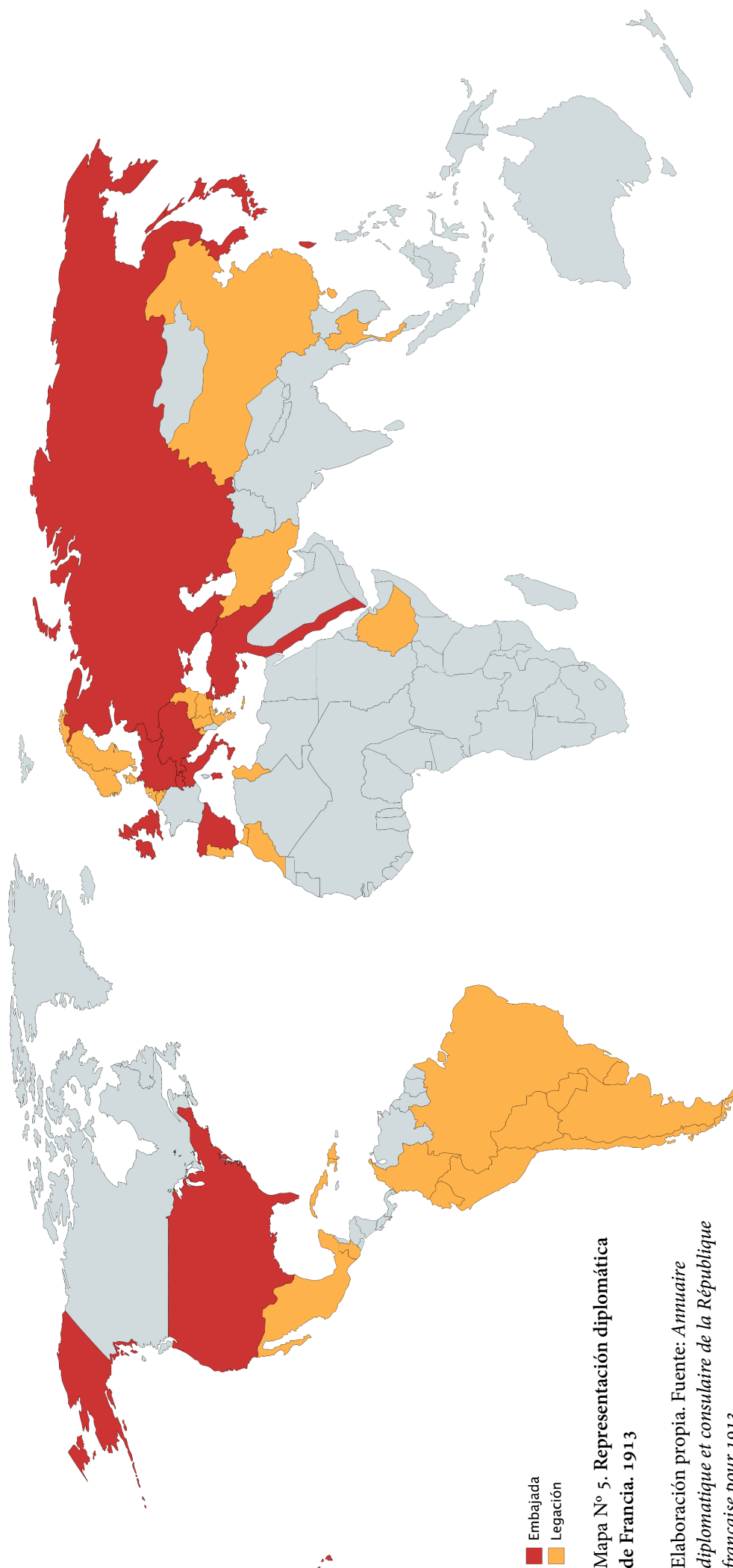


Embajada  
Legación

Mapa N° 4. Representación diplomática de Francia. 1903

Elaboración propia. Fuente: *Annuaire diplomatique et consulaire de la République française pour 1903*.

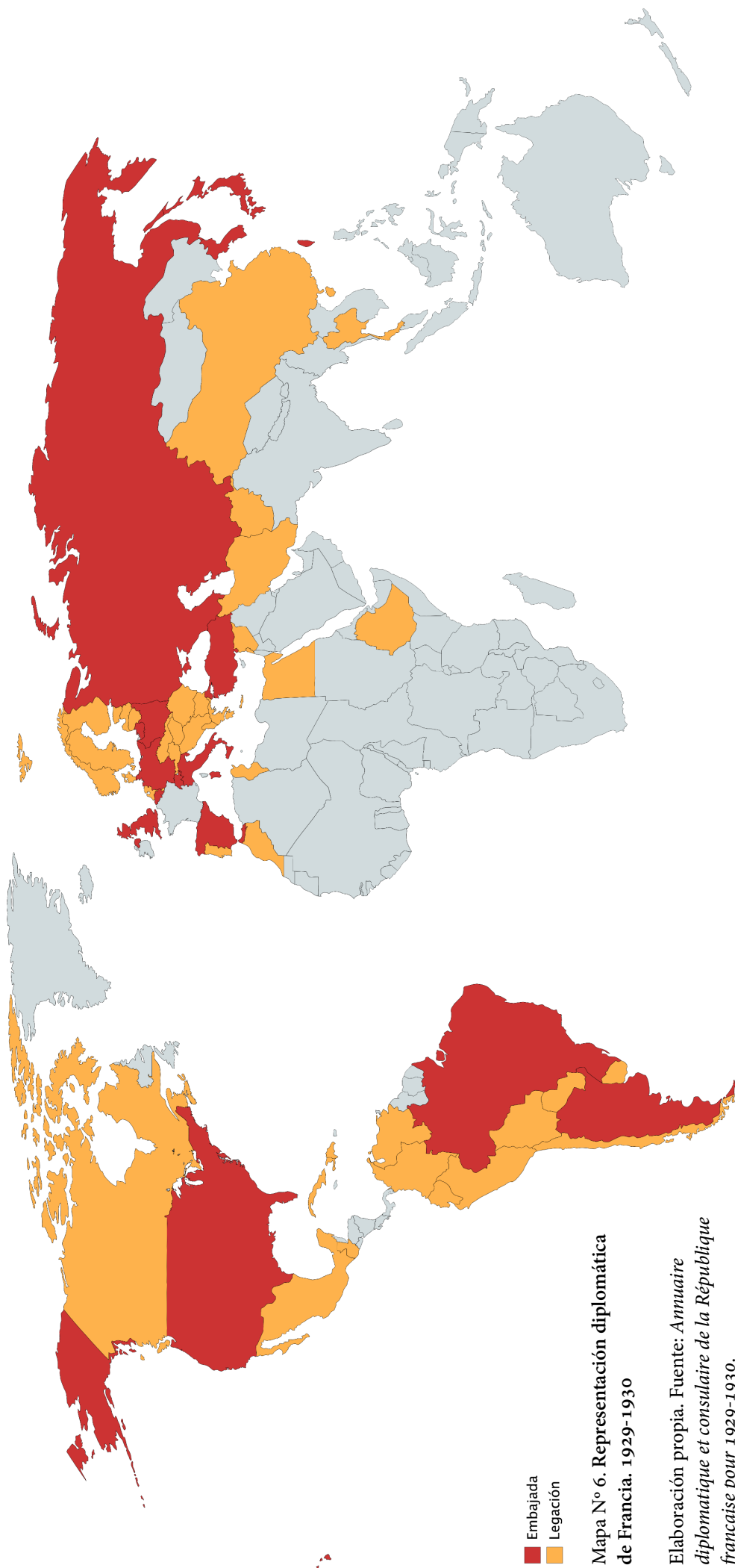




■ Embajada  
■ Legación

Mapa N° 5. Representación diplomática de Francia. 1913

Elaboración propia. Fuente: *Annuaire diplomatique et consulaire de la République française pour 1913*.



■ Embajada  
■ Legación

Mapa N° 6. Representación diplomática de Francia. 1929-1930

Elaboración propia. Fuente: *Annuaire diplomatique et consulaire de la République française pour 1929-1930*.

### 3. 3. 3. *Representación consular española*

Cuando Alfonso XIII subió al trono de España, su diplomacia contaba con sesenta y dos consulados y doce consulados generales. La mitad de estos últimos y veintisiete de los primeros estaban situados en el continente europeo. Fuera de Europa, por lo tanto, si exceptuamos el norte de África, bastante bien nutrido, en especial la costa atlántica, la red consular española era extremadamente pobre.

Ahora bien, como muy bien ilustran los mapas y cuadros de este capítulo, esta situación conoció unos avances de hondo calado en las tres décadas siguientes. Casi llegó a duplicarse el número de consulados, alcanzando en 1930 la cifra de ciento dieciocho; y los consulados generales, sobrepasando esa multiplicación, llegaron a ser veintinueve. Europa siguió concentrando hacia el final del reinado alfonsino un gran número de estos puestos, y las amplísimas extensiones territoriales asiáticas y africanas que en 1902 no presentaban ningún consulado español seguían sin su presencia. Sin embargo, el continente americano se había ido poblando de misiones consulares españolas. Dos zonas conocieron una mayor concentración de estas creaciones. Por un lado, los países de Centroamérica y bañados por aguas caribeñas y, por otro, la franja formada en torno a la confluencia del sur de Brasil, Uruguay, Argentina y la zona central de Chile.

Igual que había ocurrido con las creaciones de misiones diplomáticas, fue en el periodo transcurrido entre la víspera de la contienda mundial y la posguerra cuando tuvo lugar el mayor número de aperturas. Treinta y cuatro consulados y cuatro consulados generales —estos últimos todos en América— se crearon entre 1913 y 1920. Si bien de manera algo más desacelerada, la tendencia al aumento de esta red continuó en la década siguiente, llegando a los resultados finales que hemos señalado. Para una visión de conjunto, remitimos a los mapas N° 7, 8 y 9, que ofrecemos al final de este apartado.

Cabe preguntarse si la representación consular que mantuvo España en estos treinta años estuvo a la altura de sus necesidades y si la realidad internacional encontró respuesta en su configuración. Para ello, contrastaremos el mapa de estos con los dos factores que suponen el fundamento de la acción consular, esto es, el comercio exterior y la emigración. Del mismo modo, seguiremos la evolución de dicho mapa a través de los debates presupuestarios, para conocer cuáles eran las necesidades que identificaban como tal los representantes políticos, así como las respuestas que les dieron.

Si en 1902 en Europa se concentraban veintisiete de los sesenta y dos consulados (43 %) y seis de los doce consulados generales (50 %), hay que subrayar que el año anterior, el 81,66 % de las exportaciones españolas se habían quedado en el continente europeo, destacando, como es bien conocido, Gran Bretaña y Francia. En efecto, a lo largo del siglo XIX, habiendo dejado

España de ser la intermediaria entre los mercados europeos y los coloniales de Ultramar, tuvo que buscar en los mercados continentales la salida a sus productos. De esta manera, «el comercio con estos dos países [Francia y Gran Bretaña] contribuyó a sustituir el que España tenía con las perdidas colonias», en lo que había supuesto «una drástica reconversión» del comercio exterior español tras la pérdida del imperio colonial.<sup>364</sup>

El siguiente continente en importancia para el comercio exterior de España, con un 15,83 % del total, era América, donde precisamente se encontraba el mayor número de consulados fuera de Europa. Además, era hacia América donde se dirigía el grueso de la emigración española: entre 1901 y 1904 el 59,8 % de los españoles que emigraron eligió como destino algún país americano.<sup>365</sup> Quince consulados y tres consulados generales estaban establecidos en el vasto territorio que se extiende desde el Estrecho de Bering hasta el de Magallanes.

Estos datos parecen avalar la distribución de las fuerzas consulares con que podía contar España a principios de siglo, concentrándose en Europa y América, pero también explican tanto el afán de los gobiernos como las persistentes demandas de los parlamentarios por aumentar la presencia consular en los países iberoamericanos. De manera especial en lo que implicaba para la salvaguarda de los intereses de los nacionales que se encontraban en aquellas tierras. Como subraya Sánchez Albornoz, «las áreas del continente en las que se concentraron los españoles son tres: el Río de la Plata, Brasil y Cuba. Dividida la primera por el estuario fluvial entre dos naciones, Argentina y Uruguay, los países receptores resultan cuatro. Argentina comprende el territorio entero, del norte a la Patagonia [...]; Brasil se refiere al sudeste sobre todo de Río de Janeiro y São Paulo.»<sup>366</sup> Pues bien, si en Cuba, hacia la que se dirigió entre 1901 y 1904 el 23,2 % de los españoles emigrados y que contaba con un territorio de dimensiones relativamente pequeñas, España tenía dos consulados (Santiago de Cuba y Cienfuegos) y un consulado general (La Habana), la situación era preocupante en Argentina, que, si bien aún mantenía un puesto

---

<sup>364</sup> Gabriel TORTELLA y Clara Eugenia NÚÑEZ: *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza, 2011, pp. 181 y 187.

<sup>365</sup> Los datos estadísticos sobre emigración, para este primer tramo de nuestro periodo, han sido consultados en el *Anuario Estadístico de España* para 1912, publicado en 1913 por la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico del Ministerio de Instrucción Pública, y disponible en la página web del Instituto Nacional de Estadística. En el capítulo dedicado a población, salud y actividad de la obra coordinada por Albert Carreras y Xavier Tafunell sobre estadísticas históricas contemporáneas de España, Roser Nicolau, citando a Sánchez Alonso, advierte de que, a la vista de las discrepancias entre las cifras españolas de salidas de pasajeros y las cifras de llegadas ofrecidas por los países receptores, queda certificada «una significativa infravaloración en las series españolas». No obstante, las tendencias y los porcentajes que presentan, y que tomamos como referencia en nuestro trabajo, siguen siendo válidos. Vid. Roser NICOLAU: «Población, salud y actividad», en Albert CARRERAS y Xavier TAFUNELL (coords.): *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX*, Bilbao, Fundación BBVA, 2005 (2ª ed.), pp. 77-121, p. 92.

<sup>366</sup> Nicolás SÁNCHEZ ALBORNOZ: «Medio siglo de emigración masiva de España hacia América» en ÍD (comp.): *Espanoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 13-29, p. 26.

discreto a nivel comercial, ya a principios de siglo había superado a Cuba en cuanto a número de emigrantes españoles recibidos (25,5 %) y en lo que quedaba de década consolidó su posición, convirtiéndose en hegemónica<sup>367</sup> y, sin embargo, tan sólo contaba con dos consulados, en Buenos Aires y Rosario, para una extensión territorial mucho mayor. Pero aún más urgente parecía la situación en Brasil, donde al iniciarse 1902 España no tenía aún ninguna representación consular. Es cierto que la antigua colonia portuguesa no suponía más que un 0,15 % del comercio exterior español, pero sí era un destino de cierta relevancia para la emigración española, representando un 4,7 % del cómputo total de quienes emigraron entre 1901 y 1904, una cifra que fue en aumento en los años sucesivos.

Los diferentes gobiernos eran perfectamente conscientes de esta situación. En 1904, al traer en el proyecto de presupuestos la creación de varios consulados en América, y algunos otros en África o Asia, lo justificaba el ministro Rodríguez San Pedro de la siguiente forma: «En la Argentina, Brasil, China, Estados Unidos, Puerto Rico y Regencias berberiscas, el número de funcionarios consulares es tan reducido, que no es posible que su radio de acción llegue a abarcar todo el distrito que les está señalado; haciéndose, por lo tanto, indispensable reducir este, creando otros Consulados.»<sup>368</sup> Sin embargo, el presupuesto no prosperó y todos aquellos puestos se quedaron sin crear. Al año siguiente, el nuevo ministro, Sánchez Román, incidió también en la anomalía que suponía no contar con representación consular en países como Brasil, «a pesar del considerable número de españoles que viven en esta República, y lo muy necesitados que están de organismos oficiales que les atiendan y protejan.»<sup>369</sup> A pesar de ello, no traía el ministro la creación de ninguna misión nueva, a la espera de mejores condiciones de la Hacienda pública. No fue, por lo tanto, hasta el presupuesto para 1907 cuando se creó el primer consulado en Brasil, el de São Paulo, junto a los de La Plata, Asunción, La Paz, Panamá y Matanzas. En Estados Unidos se abrió también uno, en San Francisco, único en la costa oeste, y del mismo modo se procedió en Sidi-bel-Abbés, en este último caso en razón del «gran número de españoles que allí residen [...] y por la demostrada precisión de atender los intereses de nuestros nacionales, sus reclamaciones y sus legítimos deseos».<sup>370</sup> En efecto, Roser Nicolau indica en la obra citada que desde el inicio de la colonización francesa de Argelia se registró una cierta emigración española a la zona — fundamentalmente emigración de temporada—, aumentando considerablemente hacia finales del

---

<sup>367</sup> Sánchez Albornoz, refiriéndose al ciclo migratorio desde finales del siglo XIX hasta 1930, afirma que «de las cuatro naciones [Argentina, Uruguay, Brasil y Cuba], Argentina recibió tantos o más españoles que las restantes. Cada una de éstas vio entrar, aunque no todos ellos se quedaron a la larga, por encima del medio millón; Argentina, ella sola, más del millón y medio.» Vid. Nicolás SÁNCHEZ ALBORNOZ: «Medio siglo de emigración...», p. 26.

<sup>368</sup> DSC. CD, Ap. 29 al N° 153, 28 de mayo de 1904, p. 85.

<sup>369</sup> DSC. CD, Ap. 9 al N° 29, 20 de noviembre de 1905, p. 70.

<sup>370</sup> DSC. CD, Ap. 24 al N° 115, 23 de octubre de 1906, pp. 83-84.

siglo XIX y sin decrecer hasta la Primera Guerra Mundial.<sup>371</sup> De hecho, desde 1901 hasta 1904 acogía al 28,7 % de los españoles que salían de su país.<sup>372</sup>

Nos parece de gran interés dejar constancia de la reflexión con la que el ministro Pío Gullón introducía las creaciones consulares, en la medida en que nos muestra con claridad que tenía asimilado el papel central que desempeñaban las misiones consulares en el desarrollo comercial del país, lo que explica tanto la preferencia mostrada por los diputados, como el mayor desarrollo que tuvo el mapa consular en estos años, y al mismo tiempo nos deja ver que para muchos de los responsables políticos era evidente la rapidez con que cambiaban las circunstancias que afectaban a la acción diplomática, y la consiguiente necesidad de reaccionar y adaptarse a ellas con un ritmo similar.

«[...] con responder las pequeñas variaciones apuntadas a profundas convicciones del Ministro que las propone, hay otra todavía de mayor arraigo y de más imperio en su espíritu: es la que se relaciona con el aumento de Consulados, sin el cual no cabe, a su juicio, fomento o conservación del tráfico ni pueden aprovecharse o seguirse los cambios que el comercio del mundo, el desarrollo de la navegación y hasta la geografía política experimentan en periodos relativamente cortos. Más de cincuenta años hace, exclamaba ya lord John Russell, que no existe economía más viciosa ni más perjudicial que la que puede hacerse en Consulados. Limitarse a mantener los tradicionales y antiguos mientras los diversos pueblos decaen o prosperan y sus buques varían los viajes y escalas buscando fletes y ganancias; olvidar o desconocer qué puertos son al cabo de un decenio los que merecen del tráfico más favor y presentan a las naves mayor atracción o mejor amparo, y querer con ello preparar Tratados, seguir la estadística mercantil o naval, facilitar la exportación y vivir en el ambiente moderno, es, a la verdad, un empeño temerario que pagan bien caro los que por tenacidad, por timidez o por vacilación se abandonan a tan rutinarios errores y que no ha de sancionar con su silencio quien entienda que debe exponer la que juzga verdad a las Cortes.»<sup>373</sup>

No parece que se quedaran estas reflexiones en pura teoría. En 1910, Manuel García Prieto trajo en el presupuesto para 1911 una serie de modificaciones —creaciones, supresiones, traslados, rebajas y aumentos de categoría— con las que pretendía responder tanto a necesidades manifiestas como a variaciones en la relevancia de determinadas ciudades o regiones o en las relaciones de España con ellas. De esta manera, creó el Ministerio sendos consulados en «centros industriales tan importantes como Milán y Budapest», con lo cual se establecía por vez primera un agente de carrera en el reino de San Esteban. En el este de Europa se abrió otro consulado, en Salónica, «conforme a las demandas de la opinión, que mira con interés los asuntos del Oriente

---

<sup>371</sup> Roser NICOLAU: «Población, salud y actividad...», p. 92.

<sup>372</sup> Un pormenorizado análisis de la emigración y población española en Argelia en la última parte del siglo XIX y hasta 1914, con excelentes cuadros y gráficas, y acompañado de una explicación evolutiva de la presencia consular española, puede localizarse en Jean-Marc DELAUNAY: *Méfiance cordiale. Les relations franco-espagnoles de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à la Première Guerre mondiale*, vol. 2, *Les relations coloniales*, París, L'Harmattan, 2010, pp. 45-74.

<sup>373</sup> Memoria del ministro de Estado, Pío Gullón, al presupuesto de su ministerio, 4 de octubre de 1906, en DSC. CD, Ap. 24 al N° 115, 23 de octubre de 1906, p. 83.

europeo». Precisamente la atención a esta zona oriental de Europa y de su confluencia con Asia se produjo fundamentalmente antes de la Gran Guerra, traducida en la apertura de consulados en El Pireo y en Esmirna.<sup>374</sup>

Fuera de Europa se crearon tres nuevos consulados: «en Honolulu, con el fin de amparar a la colonia de inmigrantes españoles; en Melbourne, para abrir horizontes a nuestro comercio en la Commonwealth australiana<sup>375</sup>; en Río de Janeiro, cuya cifra de recaudación de obvencionales lo haría desde luego reproductivo, si además otras importantes razones no lo reclamasen», especialmente la emigración, que desde 1905 había aumentado notablemente, y el desarrollo comercial con Brasil, que no dejó de crecer en los años anteriores, y que vería triplicada su relevancia en el conjunto del comercio español de exportación.

Aparte de estas nuevas creaciones y del aumento del número de vicecónsules en Buenos Aires, La Habana y Rotterdam<sup>376</sup>, el gobierno llevó a cabo una reestructuración de los servicios en otros lugares. Así, procedió a la «supresión, por no indispensables, de los consulados en La Plata y Roma, y de la plaza de Vicecónsul en Montreal; la rebaja de este último Consulado general a Consulado de primera o segunda clase; la elevación, por el contrario, del de Gibraltar a Consulado general; el traslado a Francfort del de Colonia» y finalmente, al aumento de gastos ordinarios o de representación en un conjunto de misiones, fundamentalmente extra-europeas.<sup>377</sup>

De esta manera, en vísperas de la Primera Guerra Mundial, España había aumentado ligeramente el número de sus consulados, centrando la mayor parte de esos aumentos en el continente americano. En efecto, el mapa aparecía ya menos vacío en todo aquel territorio, lo que fue acompañado también de un aumento del comercio hacia aquellos países, tanto en términos absolutos como en términos de relevancia en el conjunto del comercio exterior español. España había llevado a cabo una ligera diversificación de sus destinos comerciales de manera que Europa

---

<sup>374</sup> En efecto, en aquellos años fue creciendo la atención española hacia la situación en el Oriente europeo, haciéndose especialmente intensa durante las guerras balcánicas de 1912-1913. La razón fundamental, los 200.000 israelitas de origen hispano que se encontraban en aquel territorio, amenazados por las operaciones militares. Como señala el profesor Jean-Marc Delaunay, los movimientos de la diplomacia española parecían revelar que, detrás de esa actividad protectora (que entroncaba en una larga tradición, como podemos apreciar en el trabajo del mismo autor, «L'Espagne, puissance protectrice, de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle au début du XXI<sup>e</sup> siècle», en *Relations internationales*, N° 143, 2010, pp. 51-60), se encontraba el deseo del rey y de los dirigentes políticos de desempeñar un papel en la política europea del momento. Vid. Jean-Marc DELAUNAY: *Méfiance cordiale...*, vol. 2, *Les relations coloniales...*, pp. 35-36.

<sup>375</sup> Lo que parece ser que surtió efecto, ya que si en 1901 España no había mantenido relación comercial alguna con las posesiones inglesas en Oceanía, en 1912 estas habían adquirido una cierta posición en el conjunto de las exportaciones españolas, con un 0,09 %, lo que superaba a países como Costa Rica, El Salvador o Santo Domingo y se acercaba a otros como Perú o Suecia.

<sup>376</sup> El comercio español en Argentina y Alemania creció en estos años de manera considerable, mientras que en Cuba también lo hizo, pero en una proporción muchísimo menor.

<sup>377</sup> Memoria del ministro Manuel García Prieto al proyecto de presupuesto del ministerio de Estado, 23 de mayo de 1910, DSC. CD, Ap. 8 al N° 15, 2 de julio de 1910, pp. 81-82.

había descendido hasta representar un 73,34% del total, mientras que América seguía siendo el segundo continente, pero ya con un 23,73%.<sup>378</sup>

Sin embargo, quedaba aún mucho por hacer al otro lado del Atlántico. Argentina seguía contando tan sólo con dos consulados, a pesar de que se había puesto en cabeza como país receptor de emigración española, con tasas que llegaron a superar el 50% del total<sup>379</sup>, y había quintuplicado para 1912 el valor de las importaciones procedentes de España, colocándose en el cuarto puesto de destino de la exportación española. En el Parlamento no pasó desapercibida esta situación, y en varias ocasiones hubo diputados que la pusieron sobre la mesa y señalaron la solución que se imponía. El diputado de la Comunión tradicionalista Luis García Guijarro (miembro de la carrera consular) se refería a ello a finales de 1916:

«En toda la Argentina, en ese territorio tan inmenso, sólo tenemos representación consular en Rosario y en Buenos Aires, sin tener en cuenta que las distancias son enormísimas, sin tener en cuenta que, a larga distancia, allá en las faldas de los Andes, en Mendoza, por ejemplo, hay un núcleo importantísimo de españoles que equivale a una población muy grande nuestra. Allí no tenemos representación consular ninguna y todos los asuntos, sean civiles, sean de índole militar, en cuanto a ley de Quintas afecta, o bien notariales, tienen que ser autorizados, por un agente consular honorario.»<sup>380</sup>

Por su parte, Brasil, con una posición más discreta tanto en el comercio como en la emigración españoles, pero que seguía creciendo en importancia en ambos campos, contando además con una extensión territorial mucho más dilatada, albergaba antes de la guerra tan sólo tres consulados españoles, dos en la costa —São Paulo y Río de Janeiro— y uno en el interior, Manaos. No obstante, hay que dejar constancia de que a partir de 1900 tres cuartas partes de la emigración española en Brasil estaba localizada en el estado de São Paulo.<sup>381</sup>

---

<sup>378</sup> Como destaca Isidoro Sepúlveda, «el retorno de los capitales cubanos y la pérdida del comercio ventajoso con las Antillas conllevó la necesidad de ampliar los intercambios comerciales y diversificar ofertas y destinatarios». Vid. Isidoro SEPÚLVEDA MUÑOZ: «Diplomáticos y cónsules en América...», pp. 397-398.

<sup>379</sup> Pasó de recibir un promedio anual de 16.000 inmigrantes españoles entre 1901 y 1905 a rozar los 90.000 entre 1909 y 1911. Muy por debajo quedaron Cuba o Argelia, con unas 28.000 y 21.000 entradas anuales, respectivamente, en ese último trienio. Vid. *Anuario Estadístico de España* para 1912, publicado en 1913 por la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico del Ministerio de Instrucción Pública. Según datos ofrecidos por Blanca Sánchez Alonso, «en números absolutos, la llegada cuantitativamente más numerosa de españoles a Argentina se produce entre 1905 y vísperas de la Primera Guerra Mundial [...] De 1895 a 1914 la colonia española se cuadruplicó, equiparándose con la italiana, que hasta entonces había sido la más numerosa. En 1914, de acuerdo con el censo argentino, los españoles residentes en Argentina ascendían a 830.000 personas.» Vid. Blanca SÁNCHEZ ALONSO: «La emigración española a la Argentina, 1880-1930», en Nicolás SÁNCHEZ ALBORNOZ (comp.): *Espanoles hacia América...*, pp. 205-234, pp. 214-216.

<sup>380</sup> DSC. CD, 22 de noviembre de 1916, N° 96, p. 3038. También había solicitado el consulado en Mendoza el diputado Augusto Barcia en una enmienda que presentó al presupuesto, en que pedía igualmente que el consulado de Buenos Aires fuera elevado a la categoría de consulado general y otro tanto pasara con el de La Habana: DSC. CD, Ap. 2 al N° 96, de 22 de noviembre de 1916.

<sup>381</sup> José DE SOUZA-MARTINS: «La inmigración española en Brasil», en Nicolás SÁNCHEZ ALBORNOZ (comp.): *Espanoles hacia América...*, pp. 249-269, p. 258.



En todo caso, estas necesidades tuvieron que esperar para ser atendidas al periodo que cubre la contienda mundial y la posguerra, en que, a pesar de haberse impuesto una reorientación de los esfuerzos en este campo, América no se alejó de la atención de los gobiernos españoles. Así, en 1915 se creó un consulado en Santos, pero, al estar muy cercano a São Paulo, en 1917 se agregó a la demarcación del que existía en esta última ciudad, creándose con sus créditos otro nuevo en Bahía. Para 1920 habrá otro más, esta vez en Pernambuco.<sup>382</sup> México también fue atendido, con la creación de sendos puestos consulares en Torreón, Acapulco y Tampico, aunque en 1917 el de Acapulco fue trasladado a Mazatlán y el de Tampico suprimido, dada su cercanía a Veracruz, para crearse en su lugar un consulado en Galveston, en los Estados Unidos de América.<sup>383</sup> El tan anhelado consulado en Mendoza, en las faldas de los Andes, empezó a funcionar tan sólo a partir de 1920.

Del mismo modo, inmediatamente después de la guerra, procedió España a convertir en consulados generales los consulados existentes en las capitales de Argentina, Cuba y Méjico así como el de São Paulo.<sup>384</sup> Por otro lado, si comparamos los cuadros N° 9 y N° 10 (en anexo), observamos que cinco países de Centroamérica —Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua— que no tenían presencia consular española en 1913 la empezaron a tener, con un consulado cada una, tras la Primera Guerra Mundial. Si exceptuamos Colombia, no existía aún relación comercial con estos países, o era extremadamente baja, como se observa en el cuadro N° 7, que insertamos páginas más abajo, y tampoco había un flujo de migración en esa dirección, de modo que la justificación hay que buscarla, como indicaba el propio marqués de Lema, en la búsqueda de nuevos mercados para el comercio español:

«Perseverando en el propósito iniciado ya en las plantillas aprobadas por el Real decreto de 17 del corriente, se atiende en el proyecto especialmente al incremento de la acción consular, llevando funcionarios de carrera a los lugares donde su actuación es de esperar que permita crear o desarrollar vínculos mercantiles, por el estudio de aquellos mercados y la propuesta de los medios que mejor puedan satisfacer los legítimos deseos de expansión de nuestros productores y comerciantes. Por ello, se establecen Agencias en Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Colombia, con residencia en las respectivas capitales, porque así colaborarán con la Representación diplomática a la defensa de los intereses de la Nación que les están encomendados.»<sup>385</sup>

---

<sup>382</sup> A esas alturas, la población española en Brasil ascendía a cerca de 220.000 personas. Vid. José DE SOUZA-MARTINS: «La inmigración española en Brasil...», p. 256.

<sup>383</sup> Memoria de Amalio Gimeno, ministro de Estado, para el proyecto de presupuesto de su ministerio, DSC. CD, Ap. 1 al N° 55, 20 de noviembre de 1916.

<sup>384</sup> Memoria explicativa del marqués de Lema, adjunta al presupuesto del ministerio de Estado, 25 de octubre de 1919, DSC. CD, Ap. 9 al N° 33, p. 95.

<sup>385</sup> *Ibidem*, pp. 95-96.

Mediante el Real Decreto al que se refería el ministro —recordémoslo— procedió el gobierno, usando las prerrogativas que le confirió la ley de 14 de agosto del mismo año, a una reorganización de la red diplomática y consular en el nuevo escenario internacional surgido tras la guerra.<sup>386</sup> No solamente alcanzó esta reestructuración del mapa consular a los nuevos países, sino también a aquellos que, existiendo desde antes de la guerra, carecían de representación consular española. En unos y en otros se buscaba que «coadyuvando a la labor de las Misiones diplomáticas, facilite el incremento y desarrollo de nuestras relaciones comerciales.» Austria, Bulgaria, Rumanía, República Checoslovaca y el Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos contarían así con un consulado en sus capitales, donde podrían estar en estrecha relación con las legaciones respectivas, a la espera de que la observación del desarrollo de cada uno de esos países y de sus actividades económicas y comerciales mostrara la ubicación más adecuada. Otros catorce consulados fueron creados, fundamentalmente en el centro, este y norte de Europa: Berlín, Munich<sup>387</sup>, Dresde, Stuttgart, Berna, Dantzig, Varsovia, Bruselas, Copenhague, Christianía, Estocolmo, Atenas-Pireo, Fiume y Faro.

A todo ello se uniría en la última década del reinado de Alfonso XIII una serie de traslados, algunas supresiones o alteración de categoría, entre las que sobresale la creación de un buen número de consulados generales, bien sea *ex novo*, bien por elevar a ese nivel los que existían anteriormente. Una vez más, el continente americano destacó en este sentido —en esta ocasión, por el impulso americanista de la dictadura de Primo de Rivera—<sup>388</sup>, añadiéndose a los ya existentes los consulados generales de San Juan de Puerto Rico, San José de Costa Rica, Panamá, Valparaíso y Montevideo. Pero también en Oriente, donde pasarían por este proceso los consulados de Constantinopla, Salónica y Jerusalén, o incluso en Extremo Oriente, donde el de Shanghái aumentaría también su categoría, creándose otro de segunda clase en Hong-Kong.

De este modo, llegamos al final de nuestro periodo, el final del régimen de la Restauración, con un saldo de ciento dieciocho consulados y veintinueve consulados generales. En tres décadas se habían creado cincuenta y seis consulados y diecisiete consulados generales. Dos áreas claramente privilegiadas se perfilan en el mapa: Europa y América. El aumento del

---

<sup>386</sup> La razón de que las modificaciones en lo tocante a América no se incluyeran en dicho RD se debe a que este medio fue utilizado únicamente para la reorganización de los servicios que lo exigieran como consecuencia de las transformaciones provocadas por la guerra. El resto se canalizó por el medio habitual, esto es, el proyecto de presupuestos.

<sup>387</sup> Un aumento en la representación consular en Alemania había sido pedido hacía tiempo en el Parlamento. García Guijarro insistió en ello durante la guerra, computando como necesaria «la creación de un Consulado en Munich, porque, como en otra ocasión os decía, el mapa consular está bien en Francia, que tiene ocho o diez Consulados, casi todos en el Sur y en los centros principales del Norte, desde Burdeos á Saint-Nazaire, Havre y París; pero en Alemania sólo existen los de Hamburgo, Bremen y Francfort, prescindiendo [de] Munich y Dresden». Vid. *DSC. CD*, 22 de noviembre de 1916, N° 96, p. 3041.

<sup>388</sup> Isidoro SEPÚLVEDA MUÑOZ: «Diplomáticos y cónsules españoles de América...», p. 401.

equilibrio entre ambas fue parejo a la disminución de la distancia entre lo que representaba una y otra para la exportación española. Europa siguió siendo a finales de los 20 el primer destino indiscutible del comercio exterior español. Pero una cierta diversificación emprendida en estos treinta años<sup>389</sup> —cuya explicación no puede llevarse a cabo sin consultar la evolución del mapa diplomático y consular— hizo posible que el Viejo Continente pasara de representar el 81,6% del comercio exterior español a principios del periodo a suponer un 67,5% del total en estos momentos finales. América, que fue la que más se benefició de este descenso, llegó a consumir el 28,5% de las exportaciones españolas, habiendo partido de un 15,85%.<sup>390</sup> Estos datos comerciales deben ser combinados con los de la emigración, para entender mejor el peso que América tuvo en la red consular española a fines del reinado alfonso. De esta manera, si bien se observa un importante aumento de la emigración hacia Marruecos y Argelia en los años 20, al tiempo que se estabilizaba la salida hacia Argentina y descendía considerablemente la emigración a Cuba, el continente americano siguió acogiendo de media un 70% de la emigración española en el bienio 1929-1930. Por su parte, el norte de África, donde España tenía diez consulados y tres consulados generales, recibía ya el 18% de los españoles que salían de su país en 1929 y el 27% tan sólo un año más tarde. En lo que respecta el ámbito económico, ese mismo espacio absorbía en torno al 3,3% del comercio exterior de España.

Para completar, desde un punto de vista genérico, la comprensión de las razones que explican la atención privilegiada de España hacia Europa en primer lugar y hacia América enseguida, a lo largo de estas primeras décadas del siglo XX, tanto en lo que se refiere a la red diplomática como a la consular, podemos recoger la síntesis que de ello ofrece Lorenzo Delgado al analizar la política latinoamericana de España en el siglo XX:

«Terminada su presencia colonial en América y Extremo Oriente, los intereses políticos y económicos de España se decantaban inexorablemente hacia Europa. Las potencias de aquel continente todavía regían los destinos del mundo, y el desafío de incorporar a España al tren de la modernidad pasaba por la *europización* del país. Tal opción, sin embargo, suponía en buena medida la aceptación de una posición secundaria en la periferia del centro, como había demostrado recientemente la crisis ultramarina. Por ello, revitalizar la dimensión americana se concebía como una manera de insuflar nuevos bríos a la necesaria regeneración nacional, al tiempo que un medio de reforzar el escaso peso internacional de España.»<sup>391</sup>

---

<sup>389</sup> Gabriel TORTELLA y Clara Eugenia NÚÑEZ: *El desarrollo de la España contemporánea...*, pp. 181-187 y 455.

<sup>390</sup> El Secretario de Embajada Tomás Sierra explicaba, de cara al II Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar, que si las relaciones comerciales con Hispanoamérica no revestían mayor importancia era debido a «la semejanza de producción» entre aquellos países y España, a lo que se añadía la incapacidad de España de competir industrialmente con el Reino Unido, Estados Unidos, Francia o Alemania, así como el proteccionismo que ejercían los países hispanoamericanos, «como consecuencia natural de su desarrollo económico», aun «sin tratar de perjudicar a España». Vid. *II Congreso Nacional del Comercio Español...*, pp. 14-15.

<sup>391</sup> Lorenzo DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA: «La política latinoamericana de España en el siglo XX», en *Ayer*, Nº 49, 2003, pp. 121-160, p. 128.

Asia y Oceanía, por su parte, no tenían apenas relevancia ni para la economía ni para la emigración españolas, de modo que, como se ha señalado ya en alguna ocasión, la presencia consular en aquellos territorios —un consulado en Australia y cinco consulados y cuatro consulados generales en Asia— tenían como misión principal la prospección y la apertura de futuros mercados para los productos españoles, además del mantenimiento de contacto con las comunidades de origen español, en el caso de la zona de Oriente Próximo.

**Cuadro N° 7. Comercio de exportación de España por países de destino y valores totales**

País	1901		1912		1919		1929	
	Pesetas	%	Pesetas	%	Pesetas	%	Pesetas	%
Alemania	35.221.296	4,55	74.389.632	6,63	4.566.743	0,35	157.300.422	7,67
Andorra	820.056	0,1	1.243.124	0,12	1.051.884	0,08	592.834	0,03
Argentina	12.950.141	1,67	71.042.621	6,33	67.202.486	5,09	127.785.911	6,23
Austria	501.916	0,06	8.166.218	0,72	2.407.500	0,19	1.251.602	0,06
Australia							867.474	0,04
Bélgica	22.715.468	2,93	49.918.478	4,44	93.323.683	7,07	71.843.790	3,5
Brasil	1.140.473	0,15	5.030.030	0,45	4.255.744	0,33	20.307.442	0,99
Canadá							7.313.179	0,36
Colombia	2.280.945	0,3	2.501.700	0,22	1.468.221	0,12	2.313.592	0,11
Costa Rica	208.067	0,03	572.671	0,05	200.097	0,02		
Cuba	58.497.375	7,56	63.643.223	5,67	44.167.488	3,35	77.559.054	3,78
Checoslovaquia							293.194	0,01
Chile	3.215.698	0,42	9.037.449	0,8	4.596.704	0,35	4.342.042	0,21
Dinamarca	4.578.557	0,6	3.782.415	0,34	10.694.680	0,81	9.083.528	0,44
Ecuador	171.876	0,02	2.206.011	0,2	341.372	0,03	164.517	0,01
Egipto	81.709	0,01	866.978	0,08	1.627.118	0,13	298.686	0,01
Estados Unidos	19.290.053	2,5	67.328.163	5,99	98.419.911	7,5	257.624.156	12,56
Filipinas	11.822.293	1,53	8.430.241	0,8	1.327.177	0,1	5.541.706	0,27
Finlandia			458.475	0,04	598.600	0,05	1.655.010	0,08
Francia	183.917.408	23,75	264.309.951	23,55	502.114.664	38,02	478.127.255	23,3
Gran Bretaña	283.822.548	36,66	245.633.701	21,88	221.742.976	16,7	415.113.623	20,23
Grecia			114.680	0,01	34.116.240	2,58	449.324	0,02
Guatemala	211.432	0,03					4.062.115	0,2
Holanda	33.751.623	4,36	62.555.041	5,57	25.957.204	1,9	103.218.753	5,03
Italia	25.304.497	3,27	48.751.730	4,34	46.794.628	3,6	94.061.398	4,58
Islandia							1.313.188	0,06
Japón	184.917	0,02	168.491	0,01	252.731	0,02	584.725	0,03

	1901		1912		1919		1929	
País	Pesetas	%	Pesetas	%	Pesetas	%	Pesetas	%
Lituania							539.147	0,03
Marruecos	622.233	0,08	6.178.882	0,55	22.543.876	1,71	41.602.470	2,03
Méjico	8.768.882	1,13	18.330.545	1,63	7.216.843	0,54	11.282.302	0,55
Noruega	1.535.418	0,2	3.021.651	0,29	14.705.798	1,11	14.559.277	0,71
Panamá			2.154.058	0,19	5.646.951	0,42	29.573.248	1,44
Paraguay							142.059	0,01
Perú	200.098	0,02	1.577.593	0,14	1.342.851	0,1	2.977.748	0,15
Portugal	44.167.457	5,7	50.579.600	4,5	16.855.855	1,27	24.195.322	1,18
Puerto Rico	5.248.823	0,68	3.057.643	0,27	1.564.759	0,12	3.611.180	0,17
Rumanía					5.534.763	0,42	158.191	0,01
Rusia	1.606.453	0,2	6.665.838	0,59	199.229	0,02	14.955.835	0,73
El Salvador			883.349	0,08			126.241	0,01
Santo Domingo	535.471	0,07	976.187	0,08			515.653	0,03
Serbia					887.054	0,07		
Suecia	684.262	0,09	1.550.312	0,13	7.053.084	0,53	10.504.846	0,51
Suiza	2.165.791	0,28	12.879.817	1,15	33.267.488	2,51	4.714.321	0,23
Túnez	147.753	0,02					11.154.950	0,54
Turquía			7.838.389	0,7	22.926.787	1,74	253.085	0,01
Uruguay	5.277.255	0,68	10.449.198	0,93	11.328.636	0,86	29.468.307	1,44
Venezuela	1.945.405	0,25	5.646.860	0,5	2.056.112	0,16	5.085.430	0,25
Otros	649.418	0,08	362.350	0,03	341.998	0,03	3.362.678	0,16
<b>TOTAL</b>	<b>774.243.067</b>	<b>100</b>	<b>1.122.303.295</b>	<b>100</b>	<b>1.320.699.935</b>	<b>100</b>	<b>2.051.850.810</b>	<b>100</b>

Elaboración propia. Fuentes: *Estadística General del Comercio Exterior de España en 1902*, Madrid, J. Sastre, 1903; *Estadística General del Comercio Exterior de España en 1913*, Madrid, J. Sastre, 1914; *Anuario Estadístico de España 1920*, Madrid, Imp. Sobrinos Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1922; *Estadística del Comercio Exterior de España. Año 1929*, t. II. Comercio por países, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1930.<sup>392</sup>

Tras este análisis de la evolución del mapa consular español, consideramos que podemos afirmar —respondiendo a las preguntas que nos planteábamos al inicio del apartado— que, en buena medida, y dentro de sus posibilidades, España fue dotándose de la red consular necesaria

<sup>392</sup> Los datos relativos a las posesiones coloniales están integrados en el total de cada país respectivo. Bajo el epígrafe «Otros» se recogen los siguientes países: en 1902: Arabia, Bolivia, China, Grecia, Haití, Honduras, Mónaco, Nicaragua, Paraguay, Rumanía, El Salvador, Siam, Turquía, Zanzíbar y destino indeterminado; en 1912: Bulgaria, China, Haití, Nicaragua, Rumanía, Siam, Túnez, Zanzíbar; en 1919: Bolivia, China, Guatemala, Haití, Honduras, Liberia, Mónaco, Nicaragua, Paraguay, San Salvador, Siam, Túnez; y en 1929: Mónaco, Letonia, U. Sudafricana, Costa Rica, Bulgaria, Bolivia, Liberia, Hungría, Yugoslavia, China, Honduras, Siam, Nicaragua, Irlanda, Polonia y destino indeterminado.

para atender sus necesidades en el orden comercial y migratorio, a pesar de que en determinadas ocasiones las soluciones tardaron en llegar y, del mismo modo, cupo seguramente en muchas partes una ampliación más ambiciosa.

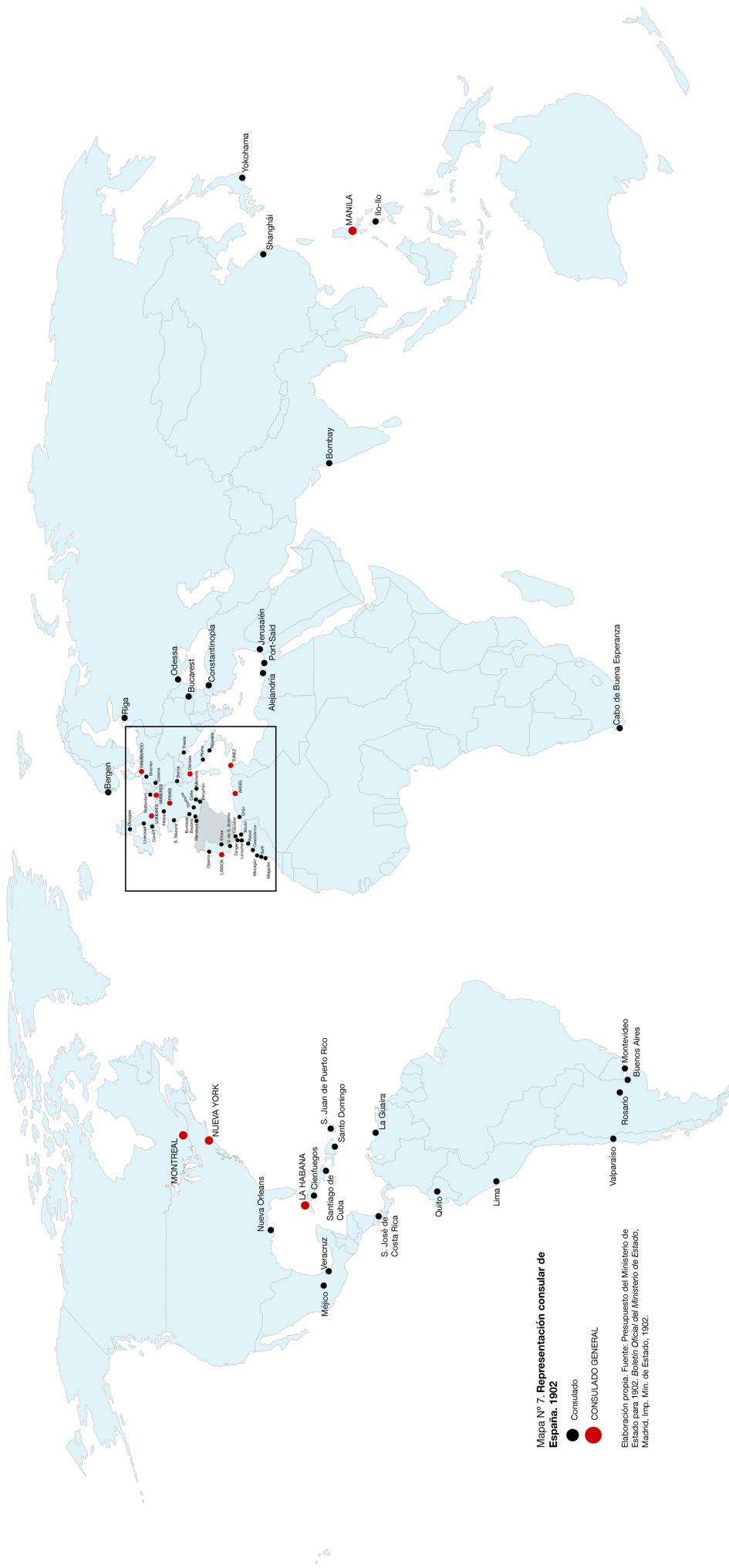
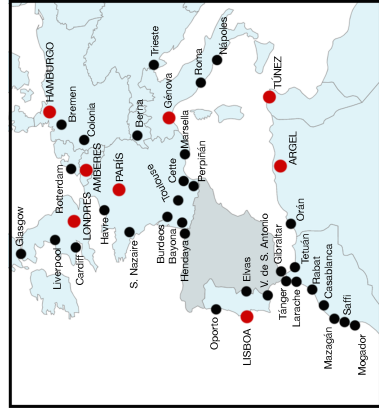
Hemos podido comprobar que si sustituimos la lectura desnuda de los datos de la representación diplomática y consular por otra que combine estas referencias con las de carácter económico y demográfico, logramos una mayor comprensión del comportamiento de la diplomacia española. Y, del mismo modo, conseguimos desechar, cuando menos en parte, imágenes que tradicionalmente han marcado el acercamiento de la historiografía a las prácticas diplomáticas de la España de principios del siglo XX. Entre ellas, dos de gran calado: por una parte, la idea de que en estas décadas España había mantenido «la concepción de la diplomacia como relaciones entre Estados a nivel estrictamente político, sin tener apenas en consideración las necesidades económicas, culturales y sociales»<sup>393</sup> que, a la vista del mayor empeño en el desarrollo de la red consular en comparación con la diplomática, no puede seguir sosteniéndose; y por otra parte, si bien para principios del siglo XX podemos referirnos aun al «carácter decimonónico que se mantenía en la distribución de las representaciones españolas en el extranjero, marcadamente eurocentrista»<sup>394</sup>, esa imagen no puede seguir extendiéndose, como hacen estos autores, a las siguientes décadas, después del análisis que hemos realizado y que ha puesto de manifiesto la constante orientación hacia el continente americano, que atrajo una buena parte de los esfuerzos creadores de estos años.

Por último, cabe subrayar que no se puede negar que España estuviera atenta a las nuevas circunstancias del escenario internacional y reaccionara con cierta celeridad a las variaciones que aquel registró. En el periodo que nos ocupa, además de los movimientos en los Balcanes y la importancia que adquirieron algunos países americanos, el acontecimiento que provocó las transformaciones territoriales de mayor calado fue la Primera Guerra Mundial y, como hemos visto, la diplomacia española respondió de manera pronta, decidida y estructurada.

---

<sup>393</sup> Isidoro SEPÚLVEDA MUÑOZ: «Diplomáticos y cónsules...», pp. 400-401.

<sup>394</sup> *Ibidem*, p. 400. Mezclando el concepto geográfico con el binomio relaciones políticas-relaciones comerciales, Martínez de Velasco había llegado a similares conclusiones que Sepúlveda: «Si se atiende a la distribución geográfica de las misiones diplomáticas, se puede notar que hay un predominio de las enclavadas en el continente europeo: veintidós frente a doce en América y dos en Asia», y sin mayor necesidad argumental, prescindiendo él también de analizar tanto la situación de la red consular como los matices de la evolución de la diplomática así como la dedicación de las propias representaciones diplomáticas a las cuestiones económicas, sentenciaba acto seguido que «Todo ello supone la existencia de una concepción arcaica de la diplomacia al considerar que las relaciones entre las naciones se basaban exclusivamente en estrictas relaciones diplomáticas, dejando de lado las económicas y culturales.» Vid. Ángel MARTÍNEZ DE VELASCO: «La reforma del cuerpo diplomático...», p. 426.



Mapa N° 7. Representación consular de España. 1902

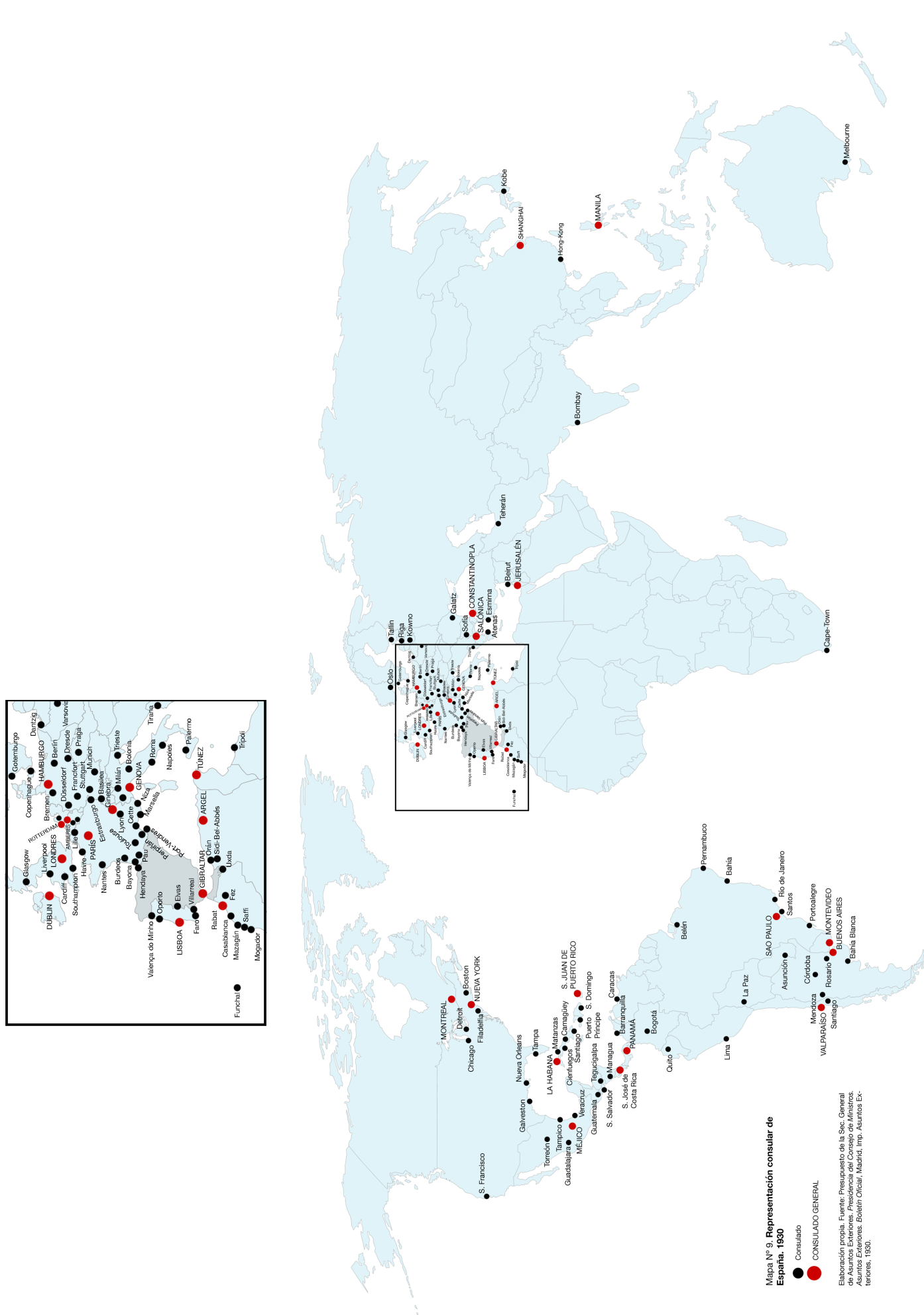
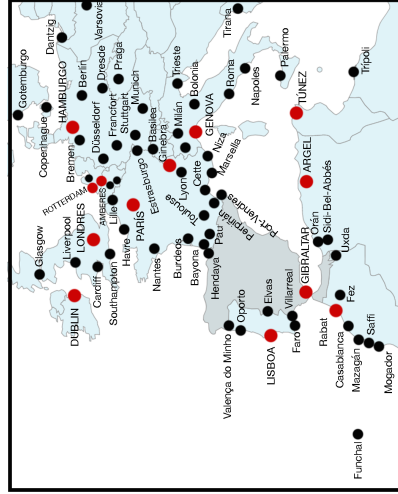
● Consulado

● CONSULADO GENERAL

Elaboración propia. Fuente: Presupuesto del Ministerio de Estado para 1902. *Boletín Oficial del Ministerio de Estado*, Madrid, Imp. Min. de Estado, 1902.







Mapa N° 9. Representación consular de España. 1930

● Consulado  
● CONSULADO GENERAL

Elaboración propia. Fuente: Presupuesto de la Sec. General de Asuntos Exteriores. Presidencia del Consejo de Ministros. Asuntos Exteriores. Boletín Oficial. Madrid, Imp. Asuntos Exteriores, 1930.

### 3. 3. 4. *Representación consular francesa*

Si confrontamos la situación española con la francesa, ayudados de los mapas y cuadros que van unidos a este apartado y los que ya hemos visto, podemos inferir varias ideas. En primer lugar, también en el ámbito de la representación consular Francia partía de una mejor posición con respecto a España. A principios del siglo XX su red consular estuvo considerablemente más desarrollada que la española. No solamente en Europa —en especial en la zona oriental— era superior numéricamente, sino también en América, donde aparte de una ligera ventaja española en Centroamérica, Francia estaba mejor representada en la parte sur del continente, lo que no quiere decir que lo estuviera ya de manera óptima. Pero sobre todo, se observa con claridad una mayor diseminación por unas zonas en que España o bien no estaba presente o bien lo hacía de modo extremadamente reducido. Nos referimos en especial a Oriente Próximo y a Extremo Oriente, con destacado predominio de China<sup>395</sup>, dos zonas que, como hemos visto, han tenido una tradicional relevancia para el país galo.

La explicación a esta buena posición con que afrontaba Francia el siglo XX hay que buscarla, como nos dice Baillou, en las últimas décadas del siglo XIX, tras la *défaite* de 1870 ante Prusia. Se propusieron los prohombres de la nueva república compensar la debilitada posición de Francia en Europa por una presencia más fuerte y activa en los mercados mundiales, tratando de hacer que la expansión comercial fuera cada vez más la primera función de la diplomacia<sup>396</sup>, anhelo que habíamos visto también en el caso de España.

«Parlementaires, membres du gouvernement, hauts fonctionnaires de l'Administration — afirma Baillou— regardent l'ouverture de nouveaux marchés, les investissements et la fondation de firmes à l'étranger comme un élément essentiel du dynamisme de l'économie nationale, comme un facteur de puissance et de rayonnement ; la compétition économique sur les marchés mondiaux [...] apparaît comme la forme moderne de la rivalité traditionnelle entre les États, l'expansion industrielle et commerciale est considérée comme un des aspects essentiels de la grandeur nationale.»<sup>397</sup>

El mapa consular se intentó adaptar, por lo tanto, en las décadas siguientes a las necesidades del comercio, partiendo de una idea básica: «puisque l'activité de ces courants commerciaux se manifeste nécessairement vers les pays lointains, il faut que la force du corps

---

<sup>395</sup> Como refiere Baillou, fue la penetración europea en Extremo Oriente y el desarrollo del régimen de concesiones en China lo que obligó a Francia, a finales del siglo XIX, a ampliar de forma notable su representación consular en Asia. Vid. Jean BAILLOU: *Les affaires étrangères...*, pp. 133.

<sup>396</sup> *Ibidem*, p. 255, donde comprobamos que, al igual que hemos visto en España, «d'année en année, la discussion du budget des Affaires étrangères est, pour les députés, l'occasion de réaffirmer ce point de vue.»

<sup>397</sup> *Ibidem*, p. 256.

consulaire soit autant que possible reportée du centre vers les extrémités».<sup>398</sup> No obstante, estas intenciones no lograron hacerse realidad en la medida necesaria. Como afirma Bruno Ricard, a la altura de 1914 «la répartition des postes laissait encore largement à désirer [...] et cela après maintes réformes consulaires», lo que derivaba en una información económica exterior con grandes lagunas:

«De fait, il s'ensuivait irrémédiablement d'incommensurables déserts documentaires forts préjudiciables : la France n'était représentée aux Indes britanniques qu'à Bombay et Calcutta. Or, le sous-continent indien était le sixième fournisseur de la France en 1906, avant même l'Italie et la Suisse, et le deuxième extra-européen, après les États-Unis. Que dire encore en constatant qu'à l'intérieur d'un quadrilatère ayant Chicago, Washington, La Nouvelle-Orléans et San Francisco pour sommets, le vide le plus absolu régnait ! Ni Saint-Louis, ni Denver ne furent alors jugés dignes de combler une bien inquiétante lacune.»<sup>399</sup>

Si acudimos a la información comercial, comprobamos que se corresponden con esta situación, notándose un importante repliegue de las exportaciones francesas hacia zonas próximas, esto es, los países europeos cercanos y las colonias del Norte de África. «La France ne semble donc pas tirer profit de la mondialisation [...], elle ne parvient pas à intensifier ses exportations vers des pays émergents de l'époque en forte croissance comme les États-Unis, le Japon ou encore l'Argentine.»<sup>400</sup>

En definitiva, como nos ilustran con claridad los tres mapas propuestos, insertos al final del apartado, y nos confirman los cuatro cuadros (Nº 12, 13, 14 y 15, en anexo), a pesar de aquella ventajosa situación inicial, la red consular francesa no conoció el mismo desarrollo que su vecina del sur. En la primera década analizada (de 1903 a 1913) estuvo prácticamente estancada, y en las dos siguientes, si bien creó un número relativamente importante de consulados, de manera que terminó el periodo con cincuenta y dos más que al inicio, fue a costa de cerrar consulados generales, de modo que el saldo final de estos es negativo (en 1929 tan sólo le quedaban veinte de los treinta y cuatro con que había comenzado el siglo).<sup>401</sup>

De esta manera, en el continente americano, mientras que España fue aumentando de forma regular su representación consular, Francia conoció, en cambio, un ligero retroceso en la década que antecedió a la Primera Guerra mundial y, si bien, en los años siguientes pudo imprimirle un determinado impulso, no llegaría a alcanzar las cifras de España, quedándose muy

---

<sup>398</sup> Rapport fait au nom de la commission du Budget par M. Georges Berger, Nº 476 (1898), p. 20, citado por Jean BAILLOU: *Les affaires étrangères...*, p. 257.

<sup>399</sup> Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, pp. 227-228.

<sup>400</sup> Stéphane BECUWE, Bertrand BLANCHETON y Léo CHARLES: «Les grandes tendances...», p. 1535.

<sup>401</sup> Hay que indicar también la existencia de un gran número de vice-consulados, junto a una amplia red de agentes honorarios, que estaban comprendidos dentro de las demarcaciones de estos consulados, una estructura complementaria que también nos encontramos en España.

por debajo de su nivel. Podemos confirmar, por lo tanto, la impresión de Bruno Ricard, quien afirmaba que «depuis 1910, l'Amérique latine n'entraîne visiblement plus dans les préoccupations primordiales des bureaux du Quai d'Orsay.»<sup>402</sup>

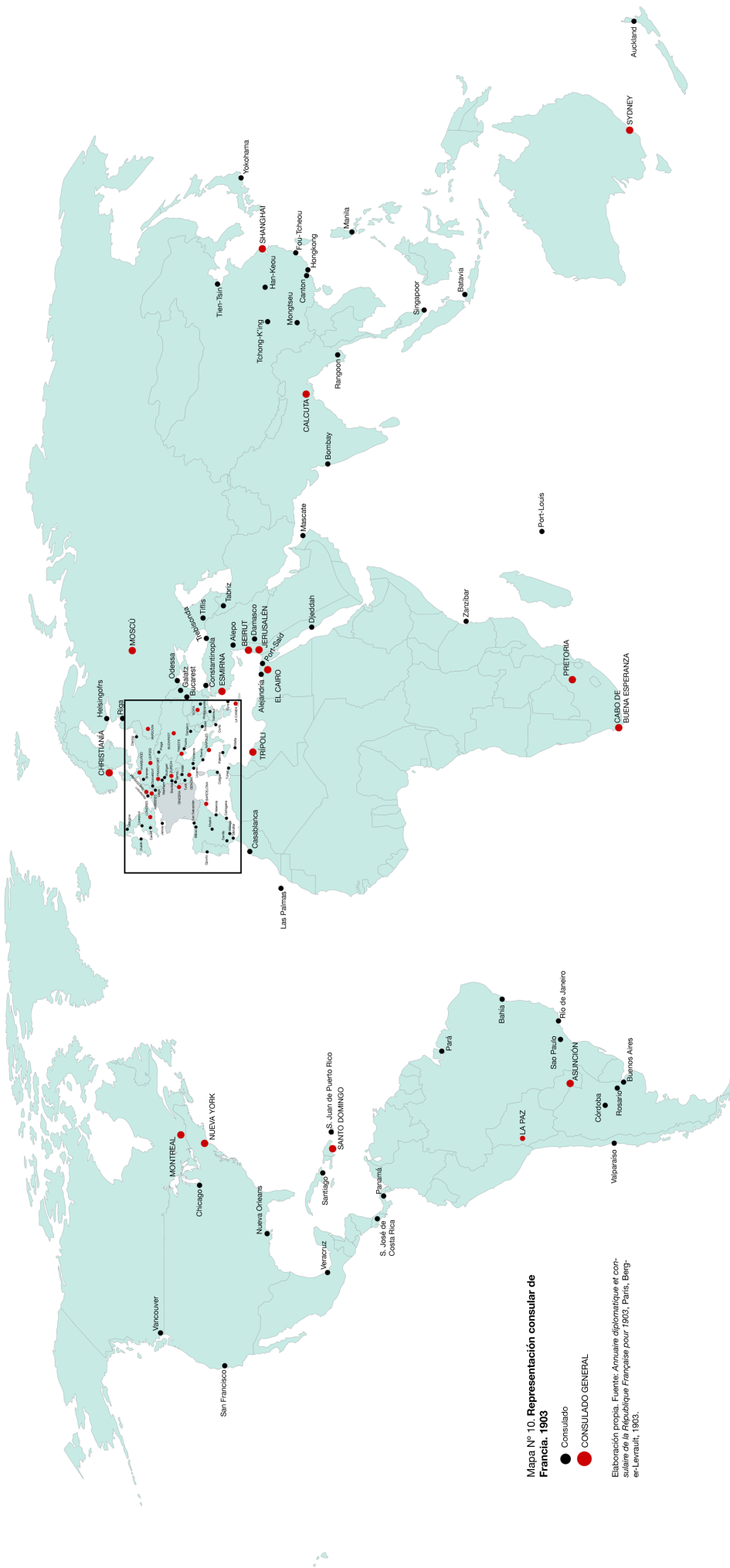
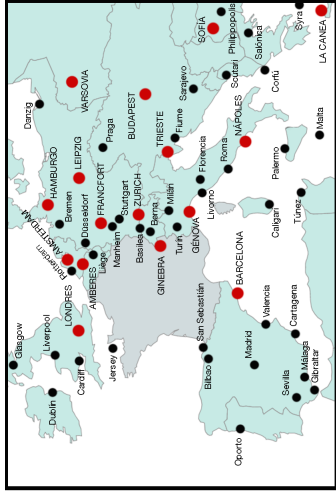
Fue mayor el desarrollo que experimentó en el este europeo y en Próximo Oriente, y en cierta medida también en el Extremo Oriente; sin embargo, en el centro, sur y norte de Europa podemos decir que los cambios fueron menos lineales, variando a menudo la categoría de los consulados o la ubicación de los mismos, lo que nos puede hablar de una constante adaptación a la situación internacional y también a nivel interno de los distintos países.

\* \* \*

Resumiendo las conclusiones que hemos ido adelantando a lo largo del apartado, el análisis de la evolución de las redes diplomáticas y consulares nos ha permitido mostrar las orientaciones y tendencias de ambos Estados y señalar las regiones y países que cada uno de ellos fue privilegiando. De esta manera, si bien tanto Francia como España siguieron concentrando una parte sustancial de sus efectivos diplomáticos y consulares en el Viejo Mundo, ambos ampliaron sus redes extra-europeas, con claras diferencias en las direcciones emprendidas. España privilegió el continente americano, emplazando lo principal de su representación diplomática y consular en aquellas regiones hacia las que se dirigió mayor proporción de su comercio exterior así como mayor caudal migratorio. Francia, diversificando más sus redes, tuvo una presencia mayor en espacios en que España no estuvo apenas presente, como Extremo Oriente. En todo caso, hemos podido comprobar que en ambos países estas tres décadas implicaron importantes avances en la superación del carácter eurocentrista en cuanto a la orientación territorial de la presencia diplomática y consular, que había definido la diplomacia del siglo anterior.

---

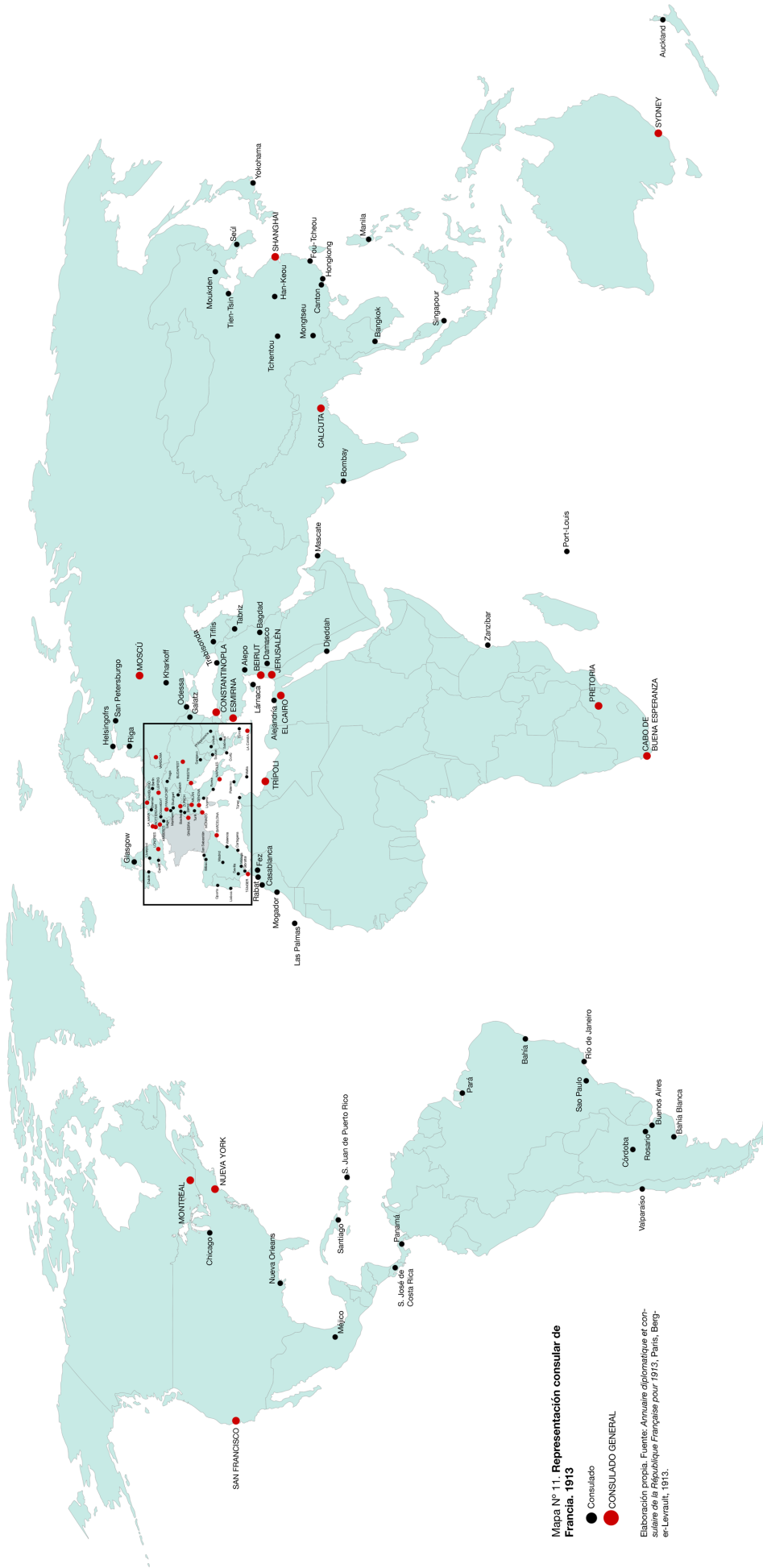
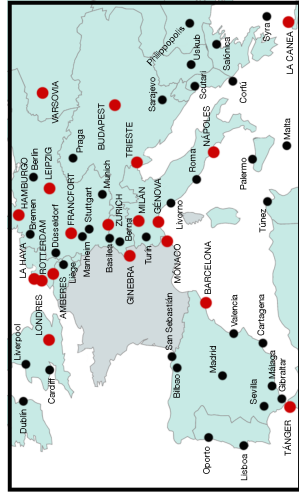
<sup>402</sup> Bruno RICARD: *L'État et l'expansion commerciale...*, p. 288.



Mapa N° 10. Representación consular de Francia. 1903

- Consulado
- CONSULADO GENERAL

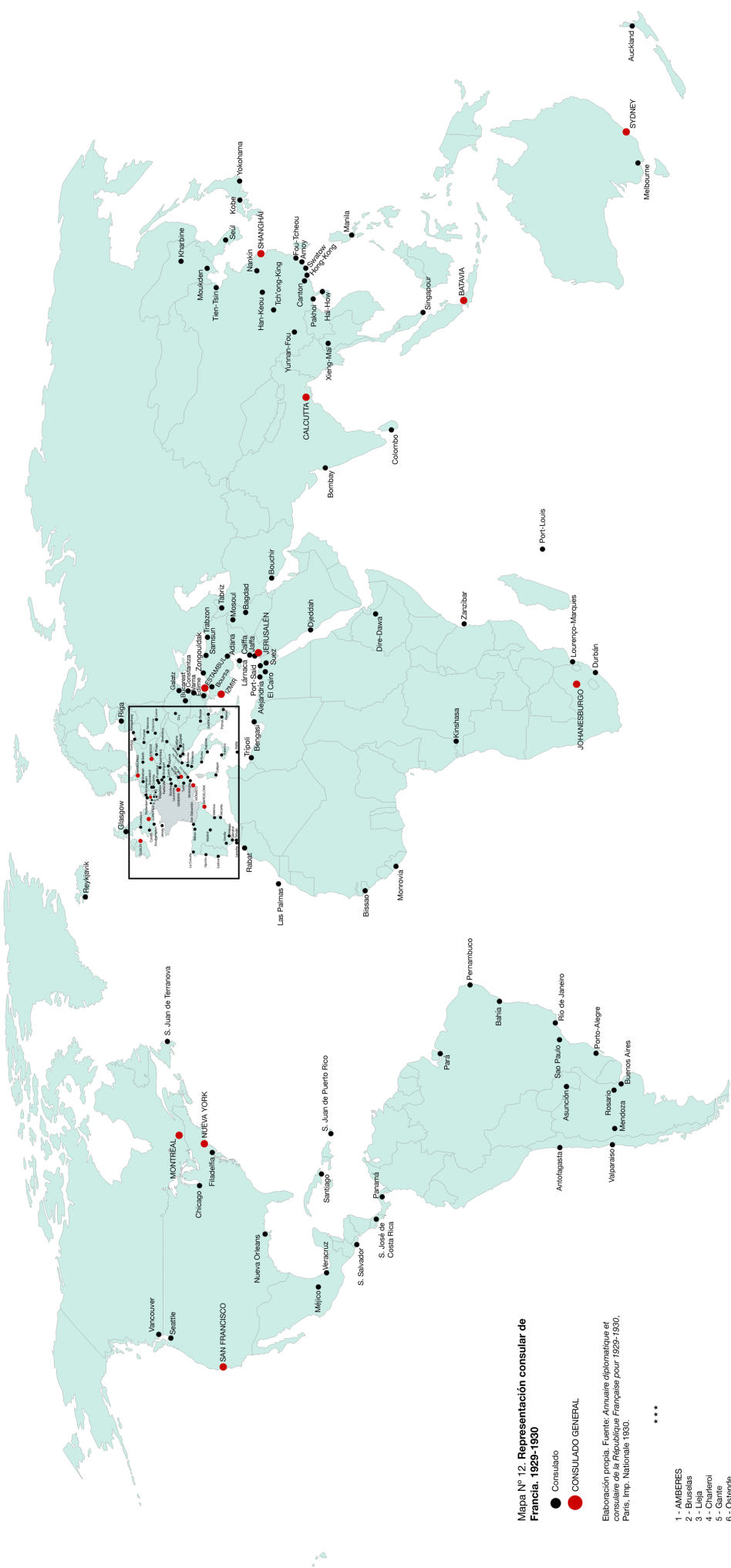
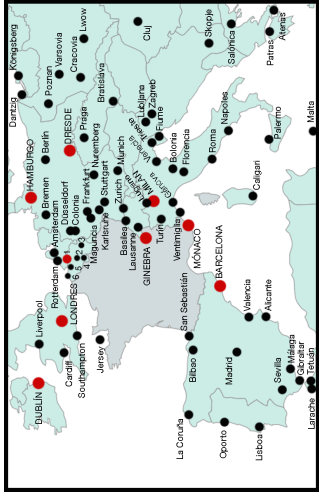
Elaboración propia. Fuentes: *Annuaire diplomatique et consulaire de la République Française pour 1903*, Paris, Berger-Levrault, 1903.



Mapa N° 11. Representación consular de Francia. 1913

● Consulado  
● CONSULADO GENERAL

Elaboración propia. Fuentes: *Annuaire diplomatique et consulaire de la République Française pour 1913*, Paris, Belin et Larousse, 1913.



Mapa N° 12. Representación consular de Francia, 1929-1930

● Consulado  
● CONSULADO GENERAL

Elaboración propia. Fuente: *Annuaire diplomatique et consulaire de la République Française pour 1929-1930*, Paris, Imp. Nationale 1930.

\*\*\*

- 1 - AMBERES
- 2 - Bruselas
- 3 - Liège
- 4 - Brusel
- 5 - Gante
- 6 - Ostende

#### 4. VINO NUEVO EN ODRES VIEJOS. LAS DIPLOMACIAS NACIONALES FRENTE AL MULTILATERALISMO

Seguramente la consecuencia más directa y claramente genuina que tuvo la Gran Guerra para las prácticas diplomáticas fue el asentamiento del multilateralismo, no como sustitución del sistema interestatal imperante hasta el momento, pero sí como «novedad fundamental» insoslayable.<sup>1</sup> Y de nuevo es importante que escojamos bien los términos, en este caso el de *asentamiento*, pues como nos recuerda Raphaële Ulrich-Pierre, «on sait [...] que des conférences réunissant plusieurs pays ont déjà eu lieu avant 1914»<sup>2</sup>; sin embargo, «c'est véritablement la Première Guerre mondiale qui accélère le mouvement amorcé vers la diplomatie multilatérale»<sup>3</sup> y, añadimos nosotros, la que hace que este sistema se asiente con visos de permanencia. Por un lado, mediante el recurso habitual<sup>4</sup> y no excepcional o puntual como con anterioridad, a las reuniones de los mandatarios en conferencias: «C'est là que sont prises d'importantes décisions "au sommet", non plus seulement dans la discrétion des chancelleries et par l'entremise des ambassadeurs.»<sup>5</sup> Y por otro lado, mediante la organización de esa modalidad de diplomacia por una institución internacional, la Sociedad de Naciones, que coordinaría los trabajos de sus miembros a través de diversas secciones, al tiempo que instituía su reunión periódica para la solución de los problemas.

---

<sup>1</sup> Juan Carlos PEREIRA y José Luis NEILA: «La España de Alfonso XIII en el sistema internacional de posguerra (1919-1931)», en *Historia Contemporánea*, N° 34, 2007, pp. 117-154, p. 121.

<sup>2</sup> Miguel Ángel Ochoa Brun recoge las distintas manifestaciones de «diplomacia multilateral» que se habían dado en el siglo XIX y en las que había participado España, leyéndolas como precedentes de la que se desarrollará con la Sociedad de Naciones o la Organización de las Naciones Unidas, entre otras. Vid. Miguel Ángel OCHOA BRUN: *Historia de la Diplomacia Española*, vol. XII, *La Edad Contemporánea, siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2017, pp. 322-326.

<sup>3</sup> Raphaële ULRICH-PIER: *René Massigli (1888-1988). Une vie de diplomate*, Bruselas, Peter Lang, 2006, p. 130.

<sup>4</sup> La periodista francesa Louise Weiss había contado 20 conferencias entre 1920 y 1922. Louise WEISS: *Mémoires d'une Européenne*, tomo II (1919-1934), París, Payot, 1969, p. 153, citado en *Ibidem*, p. 104.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 104.



De esta manera, aunque el ejercicio del multilateralismo no se agotó en la Sociedad de Naciones —países como los EEUU no estuvieron en su seno y, sin embargo, participaron de aquel por otras vías—, esta institución fue el principal escenario en que se puso en práctica, intentando con ello definir y construir un nuevo orden internacional, basado no ya en el equilibrio de poder, sino en la noción de seguridad colectiva.

Sabemos que la idea de una organización internacional que aglutinara a las diferentes naciones con el objetivo de preservar la paz e impedir la guerra no era nueva en los años 1914-1918. En España, aunque con menor repercusión que en otros países, localizamos, en uno de los círculos más activos y preocupados por el campo de las relaciones internacionales, el de la Universidad de Oviedo, trabajos estructurados de análisis sobre una posible organización jurídica y política del mundo, ya en los momentos finales del siglo XIX, motivados por la preocupación de aquellos estudiantes y profesores por las guerras coloniales y con los EEUU en que estaba inmersa España.<sup>6</sup> Más tarde, en 1909 el político francés Léon Bourgeois, que había sido presidente del Consejo de Ministros y ministro de Asuntos Exteriores, publicaría una obra titulada *Pour une Société des Nations*<sup>7</sup>, acaso la primera en dar nombre y una estructura a esos proyectos de organización internacional. Y como señala Jean-Michel Guieu, con anterioridad a la guerra había, en lo que a Francia se refiere, reflexiones por parte de los medios pacifistas «qui prônaient déjà la constitution d'une organisation internationale pourvue des sanctions nécessaires afin de maintenir la paix».<sup>8</sup> Por otro lado, a lo largo de la guerra, fueron numerosas las iniciativas, sobre todo de carácter privado (*League of Nations Society* creada en mayo de 1915 en el Reino Unido, o *League to enforce Peace*, que vio la luz al mes siguiente en los EEUU) en favor de una organización de estas características. Sin embargo, fue el presidente estadounidense Woodrow Wilson quien consiguió canalizar esas voluntades, desde el prestigio que se había granjeado a nivel mundial<sup>9</sup> e imponer su planteamiento en la Conferencia de la Paz de París, desde la posición que había adquirido su país en el devenir de la guerra.

Ahora bien, si el principio estaba claro y era compartido por una amplia porción de los estadistas, así como por la opinión pública de los distintos países beligerantes —y de muchos de

---

<sup>6</sup> Leopoldo PALACIOS MORINI: *Los Mandatos internacionales de la Sociedad de Naciones* (discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas), Madrid, Minuesa de los Ríos, 1927, pp. 108-109.

<sup>7</sup> Entre los trabajos existentes sobre Bourgeois, citamos la obra colectiva coordinada por Alexandre NIESS y Maurice VAISSE (dirs.): *Léon Bourgeois : Du solidarisme à la Société des Nations*, Langres, Dominique Guéniot, 2006.

<sup>8</sup> Jean-Michel GUIEU: «“Pour la paix par la Société des Nations”. La laborieuse organisation d'un mouvement français de soutien à la Société des Nations (1915-1920)», en *Guerres mondiales et conflits contemporains*, N° 222, 2006, pp. 89-102, p. 89.

<sup>9</sup> Margaret MacMillan describe el recibimiento entusiasta que tuvo Wilson a su llegada a Europa. «Il était facile de se moquer de Wilson et beaucoup n'ont pas manqué de le faire. Il est facile aussi d'oublier combien en 1919 ses principes avaient de retentissement [...] En 1919 l'heure des désillusions n'avait pas encore sonné et le monde était prêt à l'écouter.» Margaret MACMILLAN: *Les Artisans de la paix*, París, JC Lattès, 2006, pp. 29-51, p. 49.

los neutrales—, habiendo una cierta unanimidad en la formulación de unos principios generales, otra cosa muy distinta es que ese acuerdo se extendiera al formato concreto que debían adoptar los medios y herramientas que fueran a arbitrarse para lograr los objetivos enunciados<sup>10</sup>, de manera que el reto para todos radicó en la concreción de la idea y en la definición del organismo propuesto. El proyecto puso sobre la mesa todo un conjunto de cuestiones sobre las que debieron reflexionar los estadistas, conscientes de que suponía una profunda alteración del marco en que se habían entendido hasta el momento las relaciones entre estados, y a las que tuvieron que dar respuesta. Esos debates, tanto como las soluciones adoptadas, o acaso más que estas, revelan la actitud de los distintos actores ante la innovación que tenían delante, sus temores y recelos, sus expectativas y grado de confianza así como los límites más allá de los cuales no estaban dispuestos a transigir.

A pesar de no haber sufrido los horrores de la guerra, los países neutrales, pequeñas y medias potencias, también encontraron razones de peso para no quedarse al margen del nuevo sistema. «La Sociedad de Naciones ofrecía nuevos alicientes y nuevos horizontes a estas potencias para participar en la vida internacional», como señalan Juan Carlos Pereira y José Luis Neila.<sup>11</sup> El estudio comparado que nos proponemos en este capítulo nos permitirá comprobar que en ambos casos, representados aquí por Francia y España, fueron planteadas unas cuestiones similares, relativas a la naturaleza de la proyectada institución, la implicación que iba a tener para la soberanía nacional, o el carácter de sus funcionarios; que algunas de las respuestas dadas a estos interrogantes fueron coincidentes; que no todos los estadistas, políticos y diplomáticos franceses fueron unos entusiastas defensores de la Sociedad y de los métodos planteados, sino que las divergencias fueron más bien la norma; que en el caso español, la percepción de la nueva institución como un escenario ventajoso para el país se impuso a los temores y recelos, justificando el continuo interés de los gobiernos, incluso a falta de una opinión pública activa en este sentido.

Por último, este estudio comparado nos permitirá contestar la pretendida excepcionalidad de la España alfonsina en su concepción utilitarista de la Sociedad de Naciones, que a menudo ha sido opuesta por la historiografía tanto a la actitud del país en su siguiente etapa como a la adoptada por otras naciones<sup>12</sup>. Si la monarquía de Alfonso XIII vio en esta organización un medio para la defensa de sus intereses nacionales, no estaba actuando de manera

---

<sup>10</sup> Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971, p. 39.

<sup>11</sup> Juan Carlos PEREIRA y José Luis NEILA: «La España de Alfonso XIII...», p. 122.

<sup>12</sup> Francisco QUINTANA: «La política exterior española en la Europa de entreguerras: cuatro momentos, dos concepciones y una constante impotencia», en Hipólito DE LA TORRE (coord.): *Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990)*, Madrid, UNED, 1991, pp. 51-74; Gerie BLEDSOE: *Spain in the League of Nations, 1920-1931*, tesis doctoral, Florida State University, 1972.

diferente a potencias de primer orden como Francia, como quedará de manifiesto en las páginas que siguen.

#### 4. 1. La Sociedad de Naciones, una organización anhelada por el pueblo

##### 4. 1. 1. Francia: un movimiento que se abre camino con dificultad

Si bien es cierto, como hemos apuntado, que en los años precedentes al estallido de la guerra, existieron movimientos que preconizaron la puesta en marcha de una organización internacional capacitada para mantener la paz, la guerra imprimió urgencia a la reacción y a la reflexión decidida sobre estos planteamientos. Como pone de manifiesto Jean-Michel Guieu, Francia presentó un importante retraso con respecto a otras potencias beligerantes como Reino Unido o Estados Unidos en la organización de las fuerzas sociales que militaron por una Sociedad de Naciones. Si en estos dos países ya estaban actuando sendas ligas en la primera mitad de 1915, en Francia no fue hasta 1916 y, sobre todo, 1917 cuando un movimiento de relevancia fue constituido. Y aún así, su vigor estuvo lejos del que presentaron sus homólogos anglosajones.

Una de las razones principales que explican este retraso reside en la hostilidad con la que miraban las autoridades francesas estos movimientos, sospechosos de pacifismo, en un tiempo en que debían preservar la moral de los franceses, y la consiguiente actividad de la censura. Junto a ello, hay que situar la ausencia de unidad entre las distintas iniciativas existentes. Sólo al final de la guerra, con la creación, en noviembre de 1918, de la *Association française pour la Société des Nations* (AFSDN), la primera gran asociación gala de esta naturaleza, dio comienzo un proceso de integración de las distintas entidades y agrupaciones en favor de la SDN, con el objetivo de remediar la referida situación. El punto culminante de este proceso lo supuso la constitución, el 2 de junio de 1920, de la *Fédération française des associations pour la SDN*, en la que jugó un papel decisivo la AFSDN, presidida por Léon Bourgeois. Sin embargo, los años 20, con la creación de nuevas organizaciones con objetivos similares, mantuvieron abierto este problema de la dispersión de fuerzas, «rendant de ce fait bien difficile la concentration de moyens substantiels et, de ce fait, la conquête véritable de l'opinion publique».<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Jean-Michel GUIEU: «Pour la paix par la Société des Nations...», pp. 89-102, la cita, en la p. 102. Son varios los trabajos que analizan los movimientos franceses en favor de la Sociedad de Naciones tanto en los años de guerra como con posterioridad a los mismos. Podemos citar los de Andrzej Maciej BRZEZINSKI: «De l'histoire du mouvement français pour la Société des Nations dans les années 1916-1919», en *Polish Western Affairs*, vol. XXIX, Nº 2, 1988, pp. 199-211 y la tesis doctoral de Christian BIREBENT: *Les mouvements de soutien à la SDN en France et au Royaume-Uni (1918-1925)*, Université de Paris X, 2002, en que presenta un análisis del movimiento en su conjunto, enriqueciendo el estudio con la perspectiva comparada.

Con todo, la movilización en favor de la SDN revistió en Francia una gran actividad, que implicó a muchos sectores de la opinión pública. En el momento del primer gran agrupamiento, a principios de 1918, fueron dieciséis las organizaciones que se dieron cita. Por su parte, la AFSDN consiguió agrupar a representantes de diferentes ámbitos de la sociedad: diputados y senadores tanto de la izquierda como de la derecha, dirigentes de diversos sindicatos nacionales y de la patronal, personalidades religiosas, universitarios y escritores.<sup>14</sup> Veamos qué papel reservaban los responsables políticos y diplomáticos a la opinión pública de cara a la nueva organización.

#### 4. 1. 2. *La opinión pública, un actor en busca de papel*

El debate originado en el seno de la comisión interministerial que se creó en Francia en 1917 para estudiar los proyectos de SDN<sup>15</sup>, pone de manifiesto que en el camino que había emprendido, la diplomacia no podía desentenderse ya de ese nuevo actor<sup>16</sup>; sin embargo, aparte de evidenciar los diversos matices, no quedaron claras —o simplemente no hubo— unas conclusiones que marcaran la actuación futura de los responsables políticos.<sup>17</sup> El diplomático y antiguo delegado francés en las conferencias de La Haya, Paul D'Estournelles de Constant, había querido introducir un elemento de realismo en el debate en torno al sustento de la SDN por parte de la opinión pública, buscando con ello rebajar la efervescencia que reinaba en muchos sectores en lo relativo a la institución.

En primer lugar, ante los deseos de algunos de sus compañeros de ganarse el apoyo masivo de la sociedad hacia el nuevo organismo, D'Estournelles abogó por ser francos en esas

---

<sup>14</sup> Jean-Michel GUIEU: «Pour la paix...», pp. 94-95 y 99.

<sup>15</sup> A pesar de la oposición de las autoridades francesas a estos movimientos en tiempos de guerra, comprensible precisamente en ese escenario, en el verano de 1917, tras la entrada en guerra de los Estados Unidos, se sintió la necesidad de comenzar a estudiar con decisión aquellos proyectos, que estaban tomando fuerza en el ámbito internacional; de esta manera, se puso en marcha, al igual que en el Reino Unido, una comisión encargada de «considerar la forma que debía tomar la nueva institución». Vid. Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, p. 40. Y sobre la comisión y sus trabajos: Scott G. BLAIR: «Les origines en France de la SDN. La Commission interministérielle d'études pour la Société des Nations, 1917-1919», en *Relations internationales*, N° 75, 1993, pp. 277-292.

Presidida por Léon Bourgeois y actuando como vice-presidentes el almirante Lacaze y el embajador Jules Cambon, la comisión francesa estaba compuesta de diplomáticos como Gabriel Hanotaux, Pierre de Margerie, Jean Gout o Bernard Clauzel, profesores de universidad, sobre todo de las facultades de Derecho, como J. Basdevant, A. Weiss o Lyon-Caen, así como otras personalidades provenientes de los medios militares, como el general Vidalon o el capitán Petit, entre otros.

<sup>16</sup> Para una visión amplia de la actitud de la opinión pública francesa hacia la obra de los negociadores de la Conferencia de la Paz, véase la obra de Pierre MIQUEL: *La paix de Versailles et l'opinion publique française*, París, Flammarion, 1972.

<sup>17</sup> De hecho, la comisión, a la hora de explicitar las funciones de los órganos de la SDN, prefirió no pronunciarse sobre la misión que le correspondería en relación a la opinión pública, emplazando a que fuera el propio órgano de gobierno de la futura Sociedad quien lo determinase. Vid. Commission pour l'étude de la SDN, Rapport de M. Gout, 28 Mai 1918, AD, Série SDN, N° 4, p. 201.

campañas y explicar con valentía lo limitado de la acción de la futura SDN. El objetivo que perseguía era evitar que en el futuro hubiera decepción por parte de la sociedad, como resultado del contraste entre las expectativas creadas por una percepción de la SDN como «une panacée et que le seul fait de parler de sa constitution écarterait toute possibilité de guerre», y la realidad de su alcance limitado. Y en segundo lugar, rebajó igualmente la importancia que debía otorgarse en la organización de la sociedad internacional al peso de la opinión pública, especialmente a su capacidad de intervención en la prevención de conflictos bélicos. Reconociendo el error «génèreuse, naturelle, mais complète» en que cayeron muchos al creer que la opinión pública tendría «contre la guerre, contre la possibilité de la surprise d'une agression, une véritable force morale de protestation et d'opposition»<sup>18</sup>, subrayó el hecho de que entre los instrumentos con los que habría que dotar a la SDN para su misión de impedir nuevas guerras, no se podría contar con la sanción de la opinión pública, sino tan sólo con cuatro sanciones concretas, limitadas y determinadas: la diplomática, la jurídica, la económica y la militar.<sup>19</sup>

Una postura enfrentada, de la que se habían hecho eco los comisionados franceses, la encontramos en el político británico Lord Robert Cecil<sup>20</sup>: si bien era cierto que la opinión pública no había podido impedir el estallido de la guerra<sup>21</sup>, no lo era menos que esta desempeñó un importante papel a lo largo del conflicto, sirviendo como muestra de ello el interés de los distintos actores en atraerse, mediante una importante labor propagandística, su favor; y no era menos cierto aún —y aquí radicaba la diferencia fundamental con la opinión de D'Estournelles— que se podían poner los medios para darle a la opinión pública la capacidad de actuar. Es más, para Cecil, el principal objetivo con el que habría de fundarse la Sociedad de Naciones era permitir que aquella pudiera intervenir. Se trataba de institucionalizarla para poder ser aprovechada en beneficio de la paz, ya que toda vez que, por medio del tratado fundador, las naciones estarían obligadas a someter sus diferencias y conflictos a «une discussion complète et

---

<sup>18</sup> No estaba culpando a la opinión pública de no haberse manifestado o de no haber querido intervenir, sino que buscaba las causas de esa ausencia en la acción de «ceux qui auraient dû l'interpréter», especialmente una «certaine presse», que o bien la habrían ahogado, o bien la habrían falseado. A diferencia de otros de sus compañeros, ante la constatación de esta realidad, no proponía trabajar por educar e instruir a esa opinión pública, para que su voz pudiera llegar a tener un peso en el panorama internacional, sino que se decantaba sencillamente por no contar con ella de una manera decisiva, por no basarse sobre ella como un dique de contención contra la guerra.

<sup>19</sup> Commission pour l'étude de la SDN, 11ème Séance, 20 Février 1918, AD, Série SDN, N° 2, pp. 196-198.

<sup>20</sup> Lord Robert Cecil (1864-1958), primer vizconde de Cecil, hijo del marqués de Salisbury, que había sido tres veces primer ministro británico, fue un estadista del Reino Unido y uno de los principales diseñadores del Pacto de la Sociedad de Naciones. Durante la Primera Guerra Mundial, Cecil ocupó los cargos de subsecretario de Estado del Foreign Office y ministro del Bloqueo. En 1916 comenzó a diseñar un proyecto para el mantenimiento de la paz internacional, cuyas ideas resultaron ser concordantes con las propuestas de Woodrow Wilson y del general Smuts, ministro de Defensa de Sudáfrica. Vid. <https://www.britannica.com/biography/Robert-Cecil> [consultado el 13 de septiembre de 2018].

<sup>21</sup> Debido a que había sido aplastada por una acción militar rápida, sin tiempo por lo tanto para actuar.

publique»<sup>22</sup>, el tiempo que se emplearía en llevar a cabo esa discusión lo utilizaría la opinión pública para organizarse y manifestarse.<sup>23</sup> La intervención armada de las potencias firmantes de dicho pacto solamente se produciría si la opinión internacional no hubiera sido capaz de imponerse. Se trataba, en consecuencia, de crear una institución con unas competencias muy limitadas, que evitaría además, según el parecer de Cecil, «tout empiètement sur la souveraineté nationale», pero con un protagonismo fundamental para la opinión pública internacional, asentando casi exclusivamente sobre sus hombros la responsabilidad de evitar el estallido de la guerra: «l'opinion mondiale pourra donc dès maintenant avoir une grande importance dans les rapports internationaux.»<sup>24</sup>

Los británicos y estadounidenses se inclinaban por conceder a la opinión pública un papel principal, como se verá también en lo relativo a la constitución de la propia Sociedad. Proponían que a la Conferencia de la Paz se llevara un proyecto bien definido, aunque fuera provisional, con el objetivo de que se pudiera establecer un debate en la sociedad y, así, en las negociaciones se pudiera contar con el sentir de los pueblos. La diplomacia abierta y el protagonismo que algunos reclamaban para la opinión pública encontraban aquí un eco.<sup>25</sup>

Sin embargo, no todos compartían esa confianza. Aimé de Fleuriau, ministro plenipotenciario de segunda clase en la Embajada francesa en Londres, daba cuenta en un telegrama del 5 de septiembre de 1919, de sus conversaciones con diferentes personalidades británicas en torno a la popularidad de la Sociedad de Naciones y exponía su propio análisis. En efecto, para algunos sectores británicos, del entorno de Robert Cecil, la SDN gozaría, ya antes de su puesta en funcionamiento, del favor de la opinión pública, estimando que «son installation sera accueillie avec enthousiasme dans tous les pays du monde». El horror que la guerra habría infundido en los pueblos, como resultado «des atrocités commises pendant ces cinq dernières années» sería la razón que inspiraría este sentimiento entre las diferentes sociedades. Ahora bien,

---

<sup>22</sup> La comisión francesa había traducido al francés todos los textos extranjeros con los que trabajaron; de ahí que las citas que ofrezcamos figuren en este idioma.

<sup>23</sup> «[...] l'important c'est d'obtenir un délai et d'ouvrir une discussion —c'est-à-dire de gagner du temps pour permettre à l'opinion d'agir et à se renseigner». En términos muy parecidos se había pronunciado el Bryce Group muy al inicio de la guerra: «L'opinion publique universelle posséderait une force plus grande qu'elle n'a encore montré si elle pouvait trouver un organe effectif qui lui permet d'agir.» Vid. «Propositions pour éviter la guerre avec une préface par le vicomte Bryce», AD, Série SDN, N° 3. El Bryce Group fue el primer círculo británico en desarrollar la idea de una sociedad de naciones y el que promovió la fundación de la *League of Nations Society* británica. Fruto de su labor, en febrero de 1915 pudo presentar y hacer circular de manera privada el texto al que nos referimos, «Proposals for the Avoidance of War» en su versión original, que suponía un borrador de proyecto para un orden de post-guerra. En él presentaba como complementarias, para el mantenimiento de la paz, la acción moral de la opinión pública y el uso colectivo de la fuerza. Vid. Sakiko KAIGA: «The Use of Force to Prevent War? The Bryce Group's "Proposals for the Avoidance of War", 1914-1915», en *Journal of British Studies*, N° 57, 2018, pp. 308-332.

<sup>24</sup> Plan de Lord Robert Cecil (Extrait du Discours prononcé à l'Université de Birmingham d'après le *Times* du 13 Novembre 1918), AD, Série SDN, N° 6.

<sup>25</sup> Projet américain (traduction d'après le *Daily Mail* du 7 Janvier 1919), AD, Série SDN, N° 6, pp. 99-103.

Fleuriau, quien «regrette de ne pas pouvoir partager leur opinion» matizó mucho el alcance de ese sentir popular. Si bien le parecía evidente que los ejércitos estuvieran hartos de los combates y estuvieran deseando la desmovilización, temía que «ce sentiment peut être de courte durée et il n'est pas démontré que la paix soit le but unique des diverses nations ou qu'il doive le rester pendant les prochaines années.» Esta observación y la explicación que ofrecía a continuación para apoyarla nos hablan de un diplomático con una certera capacidad de análisis, tanto del momento en el que hablaba, como de las posibles consecuencias derivadas del mismo:

«Partout les populations constatent que la fin des hostilités n'est pas la fin des difficultés de l'existence. Depuis l'armistice, la vie est devenue plus chère. L'approvisionnement de l'Europe pendant l'année qui vient n'est pas assuré. On ne sait comment on se chauffera l'hiver prochain. En un mot les peuples pourront bientôt se dire que la paix n'offre pas tous les avantages qu'ils en attendaient et que la guerre n'est pas la fin des maux. En même temps la guerre a éveillé partout l'esprit national, on pourrait dire l'impérialisme, avec toutes ces exigences et toutes ces susceptibilités. Les conséquences de cet état d'esprit sont évidentes en Italie, en Roumanie, en Pologne, même en France, en Angleterre et aux États-Unis, où la bataille contre le traité allemand est inspiré par les traditions du nationalisme américain. Et cela est d'autant plus grave qu'il existe dans tous ces pays des hommes qui regretteront peut-être la guerre dont ils sont fatigués aujourd'hui si la paix ne leur offre que des déceptions.»<sup>26</sup>

Era precisamente en esa condición en la que estaba contenido el reproche de Aimé de Fleuriau hacia la SDN: esta debía lograr que la población la concibiera como el instrumento necesario para afirmar y relanzar la cooperación económica internacional con el objetivo de reorganizar y reconstruir las economías de los países que hicieron la guerra. Pero para ello, como le recordó Fleuriau a Cecil, «il faut lui assurer un bon départ, pour qu'elle acquière l'autorité morale. Les peuples en entendent parler depuis si longtemps qu'il serait utile de prévoir sans tarder sa manifestation publique !».<sup>27</sup> En efecto, en el otoño de 1919 podía con razón la sociedad sentir cierta inquietud ante la tardanza de la SDN en ponerse en funcionamiento. No sólo que había escuchado a lo largo de la guerra las promesas asociadas a esta institución, sino que, contemplada ya en el propio Tratado de Versalles, seguía sin dar ningún signo de vida<sup>28</sup>, toda vez que no podía empezar a funcionar hasta que el tratado no entrase en vigor, lo que ocurrió en enero de 1920. Fue entonces cuando mantuvo el Consejo de la SDN su primera sesión y en

---

<sup>26</sup> Telegrama de Fleuriau al Ministerio de Asuntos Exteriores, 5 de septiembre de 1919, AD, Série SDN, N° 13.

<sup>27</sup> Citado por Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations et les intérêts de la France (1920-1924)*, Berna, Peter Lang, 1995, p. 24.

<sup>28</sup> Francis Paul Walters: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, p. 91.

noviembre de ese mismo año se celebró la primera Asamblea; el Secretario general y el personal de la Secretaría no tomaron posesión tampoco hasta el día 1 de noviembre de 1920.<sup>29</sup>

Sin embargo, la puesta en marcha de la institución no pareció haber logrado cambiar la situación. A finales de ese año, René Viviani, el representante francés ante el Consejo de la Sociedad de Naciones, daba cuenta de los trabajos de la asamblea de Ginebra ante la Comisión de Asuntos exteriores de la Cámara de los Diputados.<sup>30</sup> Mostró a los parlamentarios su convencimiento de que la nueva organización seguía sin concitar el entusiasmo y la adhesión que precisaba, ni en la sociedad, ni entre los gobiernos —«Aujourd’hui les gouvernements paraissent peu flattés de la voir. Elle leur apparaît comme le suffrage universel à l’ancienne Chambre de Paris»—, ni mucho menos en los círculos diplomáticos. Se inscribía en la misma línea que Aimé de Fleuriau, sosteniendo que había posibilidades de que la Sociedad consiguiera, con el tiempo, imponer su voz, pero se trataba de un reto al que tenía que hacer frente la propia institución: «À la Société des Nations de montrer qu’elle peut gagner la confiance des peuples.»

#### 4. 1. 3. *España: de la esperanza a la desilusión*

Veamos cuál era la situación en España. En primer lugar, debemos insistir en lo que han demostrado un buen número de obras en los últimos años, una parte importante producida al calor del centenario de la contienda mundial, y es que, a pesar de no haber enviado ni un sólo soldado a las trincheras<sup>31</sup>, la guerra tuvo un impacto indiscutible en prácticamente todos los

---

<sup>29</sup> Luis V. PÉREZ GIL: «El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones (1919-1929)», en *Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de La Laguna*, N° 15, 1998, pp. 175-215, pp. 180 y 220.

<sup>30</sup> Sesión del 24 de diciembre de 1920, pp. 1-7, AN, C//14632.

<sup>31</sup> Cosa distinta es el conjunto de voluntarios que marcharon al frente, que tienen también un lugar en la historiografía: Jean-Marc DELAUNAY: «Espagnols, volontaires (1914-1918)», en Paul-André COMOR (dir.): *La Légion étrangère. Histoire et dictionnaire*, Paris, R. Laffont, 2013, pp. 345-347. Destaca en este punto el debate historiográfico en torno al número de los voluntarios españoles que provenían de Cataluña. Sobre este tema concreto: Joan ESCULIES y David MARTÍNEZ FIOL: *12.000! Els catalans a la Primera Guerra Mundial* Barcelona, Ara Llibres, 2014 y Jean-Marc DELAUNAY: «Tous Catalans ? Les combattants espagnols de l’armée française, 1914-1918», en *Des étoiles et des croix : mélanges offerts à Guy Pedroncini*, Paris, Economica, 1995, pp. 309-323. El profesor Delaunay pone de manifiesto que, lejos del mito de los 15.000 combatientes catalanes, no se trató de más unos 560, de un total aproximado de 1.000-1.300 españoles.



órdenes de la vida española.<sup>32</sup> Asombra, por encima de cualquier otra cosa, la fuerza con la que todo lo relativo a la conflagración penetró en la vida social española, que seguía con inusitada atención los avances del conflicto y consumía con avidez las noticias que llegaban tanto de los frentes como de la retaguardia. Un interés que, como ha hecho ver recientemente Maximiliano Fuentes Codera<sup>33</sup>, no se circunscribió a determinadas élites sociales —políticas, económicas o intelectuales— sino que fue común a todos los sectores y capas de la sociedad española, y se hizo manifiesto en espacios que iban desde los rotativos de alto vuelo intelectual, como *España*, hasta las tertulias de los pueblos. Hasta tal punto se polarizó la opinión pública, identificado cada grupo social con uno de los dos bandos, y se enfrentaron en abierta lucha dialéctica —que en ocasiones llegó a la violencia física—, que la historiografía ha podido hablar de una guerra civil de las palabras<sup>34</sup>, y ha podido evidenciar una fuerte beligerancia social opuesta a la neutralidad oficial decretada por el gobierno<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Entre la amplia producción bibliográfica, citamos: Jean-Marc DELAUNAY: «L'Espagne devant la guerre mondiale, 1914-1919. Une neutralité profitable ?», en *Relations internationales*, N° 160, 2015, pp. 53-68; ÍD: «1914. Les Espagnols et la guerre», en Jean-Jacques BECKER y Stéphane AUDOIN-ROUZEAU (coords.): *Les sociétés européennes et la guerre de 1914-1918. Actes du colloque organisé à Nanterre et à Amiens du 8 au 11 décembre 1988*, Paris, Université de Nanterre, 1990, pp. 117-132; ÍD: «L'action diplomatique des pays belligérants en direction de l'opinion publique espagnole durant la Première Guerre Mondiale», en *Opinion Publique et Politique Extérieure*, vol. II, 1915-1940, Roma, École Française de Rome-Università di Milano, 1984, pp. 229-234; Maximiliano FUENTES CODERA: *España en la Primera Guerra Mundial. Una movilización cultural*, Madrid, Akal, 2014; Francisco ROMERO SALVADÓ: *España 1914-1918. Entre la guerra y la revolución*, Barcelona, Crítica, 2002; Elena PALACIOS NAVARRO: *España y la Primera Guerra Mundial*, tesis doctoral (dir. Rosario de la Torre), Madrid, UCM, 1995; VV.AA.: *Cartas al Rey. La mediación humanitaria de Alfonso XIII en la Gran Guerra*, Madrid, Patrimonio Nacional, 2018; David MARTÍNEZ FIOLE y Joan ESCULIES: *1917. El año en que España pudo cambiar*, Sevilla, Renacimiento, 2018; Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA (coord.): *Anatomía de una crisis. 1917 y los españoles*, Madrid, Alianza Editorial, 2017; Francisco Javier PONCE MARRERO: *Canarias en la Gran Guerra, 1914-1918: estrategia y diplomacia*, Las Palmas de Gran Canaria, Cabildo Insular Gran Canaria, 2018; Fernando GARCÍA SANZ: *España en la Gran Guerra. Espías, diplomáticos y traficantes*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2014; Eduardo GONZÁLEZ CALLEJA y Paul AUBERT: *Nido de espías. España, Francia y la Primera Guerra Mundial*, Madrid, Alianza Editorial, 2014; Carolina GARCÍA SANZ: *La Primera Guerra Mundial en el Estrecho de Gibraltar: economía, política y relaciones internacionales*, CSIC, Universidad de Sevilla, 2011; Andreu NAVARRA ORDUÑO: *1914. Aliadófilos y germanófilos en la cultura española*, Madrid, Cátedra, 2014; Alberto GUERRERO MARTÍN: «El impacto de la Gran Guerra en el Ejército español», en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 3, N° 2, 2017, pp. 129-146; Maximiliano FUENTES CODERA: *El campo de fuerzas europeo en Cataluña. Eugeni d'Ors en los primeros años de la Gran Guerra*, Lleida, Universitat de Lleida-Pagès Editors, 2009; Santiago ROLDÁN y José Luis DELGADO: *La consolidación del capitalismo en España 1914-1920*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1974. Por último, y como visión de conjunto, remitimos al exhaustivo estado de la cuestión realizado por Maximiliano FUENTES CODERA y Carolina GARCÍA SANZ: «España y la Gran Guerra: un análisis historiográfico a la luz del centenario», en *Índice Histórico Español*, N° 128, 2015, pp. 97-136.

<sup>33</sup> Maximiliano FUENTES CODERA: «Volver a la Gran Guerra: sobre la relación entre los debates políticos e intelectuales y su impacto en la sociedad española», en Carlos SANZ DÍAZ y Zorann PETROVICI: *La Gran Guerra en la España de Alfonso XIII*, Madrid, Sílex, 2019 (en prensa).

<sup>34</sup> Gerald MEAKER: «A Civil War of Words: The Ideological Impact of the First World War on Spain, 1914-1918», en Hans SCHMITT (ed.): *Neutral Europe Between War and Revolution, 1917-1923*, Charlottesville, The University Press of Virginia, 1988, pp. 1-65.

<sup>35</sup> Ángeles EGIDO LEÓN: «España ante la Europa de la paz y de la guerra (1919-1939)», en Hipólito de la TORRE (coord.): *Portugal, España y Europa: cien años de desafío (1890-1990)*, Madrid, UNED, 1991, pp. 33-50.

En ese contexto, la mayoría de los intelectuales progresistas, que provenían de la corriente cultural y política inspirada por el regeneracionismo y que enarbolaron enseguida la bandera de los Aliados, vieron en la guerra, percibida como una fuerza renovadora, la oportunidad ansiada para conseguir al fin la reforma integral del país, capaz de homologarlo a las potencias democráticas y modernas de Europa. «De la guerra saldrá otra Europa. Y es forzoso intentar que salga también otra España», sentenciaba en su primer número la revista fundada por Ortega y Gasset a principios de 1915 y que llevaba el significativo título de *España*.<sup>36</sup>

De ahí que, cuando empezó a coger fuerza en el escenario internacional la idea de una Sociedad de Naciones que rigiera los destinos del mundo sobre la base del derecho y los principios democráticos, estos intelectuales —entre quienes, además de Ortega, hemos de citar a otros como Azaña, Araquistáin, Unamuno, Eugeni d'Ors, Pérez de Ayala...— se emplearon a fondo en dar a conocer esos proyectos y en crear un clima favorable a la futura institución en los propios medios intelectuales y en la opinión pública, cuyo concurso creían imprescindible para determinar la acción de los responsables políticos. La promesa de una Sociedad de Naciones que no admitiera ninguna nación en que no rigieran instituciones democráticas —convertida en fervorosa esperanza<sup>37</sup>— guió toda su actuación en ese sentido.

El principal medio a través del cual articularon estos intelectuales la propaganda en favor de estas ideas fue la prensa. En los primeros meses de 1915 habían visto la luz dos publicaciones semanales cuyo objetivo principal era casi exclusivamente la regeneración del país: en Madrid, bajo la dirección de Ortega, como hemos dicho, nacía en enero la revista *España*; en Barcelona, era *Iberia*, dirigida por Eugeni d'Ors, la que aparecía por vez primera en abril. Algo más tarde, en 1917, veía la luz el periódico *El Sol*, que alcanzaría un lugar preeminente entre las cabeceras madrileñas. Son tan sólo tres ejemplos —entre los más destacados— de empresas periodísticas en cuyas páginas se libró una constante batalla en favor de la futura Sociedad de Naciones. Únicamente como puntual ilustración, indicamos que cuatro días antes de la firma del Armisticio, un manifiesto publicado en *España* —y que se inscribía en una larga lista de otros manifiestos publicados a lo largo de la guerra para apoyar una de las dos causas enfrentadas<sup>38</sup>— hacía un llamamiento a los españoles para adherirse a la Unión Democrática Española para la

---

<sup>36</sup> Una actitud que, como dirá Jean-Marc Delaunay, implicaba una lectura de la guerra únicamente desde la visión nacional, en función de las consecuencias directas que aquella tendría sobre la evolución del país. Cf. Jean-Marc DELAUNAY: «1914. Les Espagnols et la guerre...», p. 126.

<sup>37</sup> «Se exigirá que toda nación esté dotada de instituciones democráticas» proclamaría todavía el 13 de enero de 1919 *El Sol* al dar cuenta de los esbozos hechos por Bourgeois sobre la SDN.

<sup>38</sup> Harto conocida es la denominación de «guerra de manifiestos» con que Christopher Cobb se refirió al impacto de la guerra mundial en España: Christopher COBB: «Una guerra de manifiestos, 1914-1916», en *Hispanófila*, N° 29, 1967, pp. 45-61. Un análisis más reciente se puede encontrar en Maximiliano FUENTES CODERA: *España en la Primera Guerra Mundial...*

Liga de la Sociedad de las Naciones, que había sido creada en ese mismo espíritu. Intelectuales como Unamuno, Cossío, Marañón, Azaña, Zulueta, Menéndez Pidal, Américo de Castro... mostraban su convencimiento de que «esa Sociedad estará compuesta solamente de democracias», que sería «condición indispensable para pertenecer a la Sociedad de Naciones un inequívoco régimen de democracia» y que, por consiguiente «para que España pueda formar parte de la Sociedad de Naciones debe democratizarse y desaparecer todo poder arbitrario de la gobernación del Estado español».<sup>39</sup>

La guerra tocaba a su fin y, sin embargo, España no daba signos de encaminar sus instituciones hacia una decidida democratización. «La política española sigue ignorando la transformación que sufre el mundo» titulaba a siete columnas *El Sol* aquel 10 de noviembre de 1918, en que se daba cuenta de la abdicación del káiser alemán. Es cierto que a nivel interno, a pesar de las radicales transformaciones sociales y económicas que había padecido el país y de la crisis hegemónica que supuso la Guerra del 14 para la monarquía liberal española<sup>40</sup>, el régimen de la Restauración pudo sobrevivir algunos años más sin tener que variar sus prácticas políticas.<sup>41</sup> El turno dinástico, aunque ya no fuera tan pacífico como en las décadas anteriores, y a pesar de que ahora se asentase sobre unos partidos «fragmentados en toda una variedad de facciones rivales», no dejó de reproducirse, asentado sobre un caciquismo rural que no había perdido prácticamente nada de su omnipotencia.<sup>42</sup> Y cuando la desintegración final del régimen llegara, no sería para dar paso a un sistema democrático, sino a una dictadura, que aun asegurando en un primer momento la estabilidad y el orden, terminaría convirtiéndose en el toque de gracia a la monarquía alfonsina.

Sin embargo, esa falta de democratización no impidió a la Sociedad de Naciones acoger en su seno por todo lo alto al país ibérico. Fue uno de los países neutrales invitados a adherirse a la nueva organización y el único de todos ellos en formar parte, con un puesto no permanente, de su Consejo, selecto órgano ejecutivo en el que solo unos pocos accederían, reconociéndole así un

---

<sup>39</sup> *España*, 7 de noviembre de 1918.

<sup>40</sup> Francisco J. ROMERO SALVADÓ: *España, 1914-1918...*, p. 213.

<sup>41</sup> «La crisis orgánica del Estado fue larga y dolorosa, ya que el sistema político, aunque estaba herido de muerte, era todavía lo suficientemente fuerte como para evitar la creación de una alternativa política, por lo que duró hasta 1923.» *Ibidem*, p. 214.

<sup>42</sup> *Ibidem*.

cierto estatus entre los países neutrales.<sup>43</sup> España se sentó de esta manera, por mandato del Pacto, junto a Bélgica, Brasil y Grecia, en los cuatro puestos electivos del primer Consejo de la Sociedad de Naciones, que extendió sus funciones hasta enero de 1920 cuando, como ya vimos, la Sociedad pudo iniciar oficialmente sus trabajos y pudo proceder a las preceptivas elecciones. Unas elecciones en que revalidó su situación, como así seguiría siendo a lo largo de toda la década, salvo la interrupción de 1926-1928, como veremos. La apariencia de sistema democrático que revestía al régimen liberal y constitucional español, en un entorno internacional en que los perfiles estaban, por lo demás, bastante difuminados, parece haber sido suficiente a los ojos de las potencias rectoras de la nueva organización para no negarle a España su entrada.

Así las cosas, el desencanto de los intelectuales aliadófilos con el proyecto de Sociedad de Naciones, en lo que iba a suponer de revulsivo para la política española, fue mayúsculo. La asociación a la que nos referimos con anterioridad, la Unión Democrática Española para la Liga de la SDN, se disolvió rápidamente, en abril de 1919, en una decisión que resulta representativa del estado de ánimo de aquellos intelectuales que habían depositado tanta confianza en el proyecto wilsoniano. Certificada la «elástica y decepcionante amplitud de la Sociedad de Naciones», que volviendo cada vez más transigente la idea original del presidente norteamericano, abría sus puertas a «cualquier pueblo, salvo los que aún viven en un régimen colonial y los que, como Rusia, representan una amenaza para el capitalismo», se habían convencido de que «España, con su paralítica autocracia, no hallará ningún obstáculo, si quiere —y tendrá que querer— [...] ingresar en la desvaída Sociedad de Naciones». En consecuencia, los objetivos por los que había nacido —trabajar por la democratización del país para hacerlo digno de entrar en la nueva organización internacional— habían perdido su sentido.<sup>44</sup> De esta manera, una parte sustancial de quienes habrían podido desplegar en España en los años 20 un movimiento militante en favor de la institución ginebrina se desentendieron de ella, antes incluso de que naciera. Hallamos aquí pues la primera razón por la que los movimientos de apoyo a la Sociedad de Naciones fueron en España escasos y con un impacto muy limitado.

La segunda razón que puede explicar esta situación debe buscarse en el papel prácticamente inexistente que los vencedores de la guerra reservaron a los países neutrales —al

---

<sup>43</sup> Un reconocimiento que las autoridades españolas estuvieron ansiando desde hacía tiempo y hacia el que fue dirigida buena parte de los esfuerzos diplomáticos en tiempo de guerra. En este despliegue diplomático destacó la intervención del rey Alfonso XIII, quien, además de la labor humanitaria impulsada desde la Oficina de la Guerra Europea del Palacio Real de Madrid, persiguió durante todo el conflicto la oportunidad de ejercer como mediador entre las potencias enfrentadas, confiando incluso en que fuera España quien organizara, en su territorio, la conferencia de la paz, como muestra Jean-Marc Delaunay en un interesante y novedoso trabajo en que analiza el proyecto alfonsino para la paz en aquellos años de guerra civil europea: Jean-Marc DELAUNAY: «Le “grand dessein européen” d’Alphonse XIII (1914-1918)», en Lucien BÉLY (dir.): *La présence des Bourbons en Europe (XVI<sup>e</sup>-XXI<sup>e</sup> siècle)*, París, PUF, 2003, pp. 321-335.

<sup>44</sup> *España*, 17 de abril de 1919.

igual que a los vencidos— en la configuración de la Sociedad de Naciones, siendo mantenidos al margen del proceso de debate y decisión sobre la organización.<sup>45</sup> El diferente carácter de las comisiones francesa y española creadas para el estudio de la SDN nos da la imagen clara de esta realidad. Como hemos visto, el comité francés había sido encargado de elaborar una propuesta — más o menos abierta— sobre lo que debía ser la futura institución, así como sobre su estructura, sus funciones y sus órganos. Ante esta labor creadora y dotada de una importante capacidad de decisión, la comisión creada en España no podía tener más que una misión de estudio del proyecto de SDN ya avanzado, así como de consejo al gobierno español acerca del interés o no de la adhesión de España a este organismo. En consecuencia, no hubo apenas discusiones en el Parlamento que pudieran generar debate en la prensa, suscitar opiniones, sugerencias al gobierno..., como había sido, al contrario, el caso en Francia.

De esta manera, en España, los movimientos de apoyo a la Sociedad de Naciones se limitarían a una asociación promovida por círculos catalanistas, que quedaría mediatizada por sus objetivos de autodeterminación<sup>46</sup>, y a otra patrocinada por el gobierno (la Asociación española para la Sociedad de las Naciones), que presentaría una escasa actividad propagandística y se afanaría sobre todo en neutralizar la actividad de la anterior. Por lo demás, la propagación de los valores y trabajos de la SDN vendría principalmente de la mano de esfuerzos individuales, como sería el caso de personalidades como Rafael Altamira, Adolfo Posada o José Yanguas, o de determinados medios académicos, como las Reales Academias de Jurisprudencia y de Ciencias Morales y Políticas, a menudo aquellos que, dada la estrecha vinculación de sus ámbitos de trabajo con la nueva organización, se vieron incitados a la reflexión teórica por la irrupción de aquella en escena.<sup>47</sup> En todo caso, se trató de actuaciones puntuales y que no respondían a una acción organizada y coordinada. No desconocemos la importancia de la reflexión política que sobre el tema desarrolló uno de los funcionarios españoles de la SDN, Salvador de Madariaga<sup>48</sup>; sin embargo, el grueso de sus trabajos vieron la luz al final de la década de los 20 y, sobre todo, en

---

<sup>45</sup> Véase, entre otros: Luis V. PÉREZ GIL: «El primer decenio de España...», pp. 189-197.

<sup>46</sup> Xosé Manoel NÚÑEZ SEIXAS: *Internacionalitzant el nacionalisme. El catalanisme polític i la qüestió de les minories nacionals a Europa (1914-1936)*, Valencia, Ed. Afers y Publicacions de la Universitat de València, 2010.

<sup>47</sup> La actividad de otros centros de cultura, como el Ateneo de Madrid, con tan sólo algunas conferencias y publicaciones en su haber, no puede ser considerada sino como la confirmación del desinterés hacia la SDN, a menudo denunciada por los propios conferenciantes y autores. En abril de 1919 el profesor de Derecho internacional y antiguo rector de la Universidad de Oviedo, Aniceto Sela, pronunciaba una conferencia en sesión pública en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, a cuyo comienzo se lamentaba del escaso público al que alcanzaban aquellos trabajos de divulgación. Por su parte, en el prólogo al libro de José Ramón de Orúe, *La Sociedad de Naciones* (1925), Altamira, que ya era juez del Tribunal Internacional de La Haya, convenía con el autor en deplorar la ignorancia en la que se encontraba aún la mayoría de los ciudadanos en lo relativo a la SDN.

<sup>48</sup> José Luis NEILA: «España y la Sociedad de Naciones: Un tránsito historiográfico inacabado», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 2003, N° extraordinario, pp. 49-67, pp. 55-57.

la de los 30, de manera que su impacto en la modelación de una opinión pública en nuestro periodo fue necesariamente mínimo.

En términos generales, el interés no fue mayor en los medios periodísticos.<sup>49</sup> La escasa — y a veces inexistente— afluencia de periodistas españoles a las sesiones de la Asamblea anual de la Sociedad así lo prueba. En noviembre de 1920, Antonio Bolín, miembro de la Sección de información de la SDN, escribía a Quiñones de León para informarle de que iba a ser Ramiro de Maeztu, enviado como corresponsal de *La Prensa* de Buenos Aires, quien enviara crónicas a los periódicos españoles, dado que no se contaba con ningún periodista español para la Asamblea. Le hacía saber del mismo modo que iba a «hacer todo lo posible por conseguir que “El Sol” y “ABC” manden corresponsales».<sup>50</sup> La situación no mejoró con el paso del tiempo. En julio de 1923 era otro miembro español de la misma sección, José Plá, quien escribía al jefe de la Oficina Española de la Sociedad de Naciones, para llamar su atención sobre el hecho de que «el año pasado no hubo en Ginebra, durante el mes de septiembre, ni un solo periodista español. El resultado fue que en la Prensa española —aparte de lo que yo personalmente escribí— nada se publicó con referencia a las cuestiones discutidas o resueltas en la Asamblea, salvo los telegramas —casi siempre confusos y enigmáticos en las traducciones— de las Agencias francesas.» Habida cuenta de las elecciones de los miembros no permanentes del Consejo, «y ante la posibilidad de que España no resultase reelegida», consideraba que «sería más que nunca oportuna la presencia de periodistas españoles en Ginebra». Era el gobierno el que debía hacer gestiones ante los periódicos para conseguir que se interesaran por estas cuestiones, como se desprende de la sugerencia de Plá para que el Ministerio interviniera ante Torcuato Luca de Tena, propietario del *ABC*: «Creo que el “A.B.C.”, dada su gran circulación, podría prestar un buen servicio, *si hay manera de convencer a su director de que envíe a uno de sus redactores*».<sup>51</sup>

En efecto, el año anterior, *El Sol*, un periódico especialmente atento a las cuestiones internacionales, que rara vez no traía en su portada noticias o reportajes sobre ese tipo de asuntos, cuando no la ocupaba por entero con ellos, durante los días que duró la Asamblea, había ido dando cuenta de sus trabajos tan sólo de manera telegráfica y en la sección de información general del extranjero, en la quinta página, al lado de noticias tan poco relevantes para España como unos disturbios producidos en una fiesta religiosa en la India, unas detenciones de

---

<sup>49</sup> El ministro español en Brasil contrastaría el ambiente vivido en España en torno a la SDN y el que se respiraba en su país de residencia: «Ante todo, es necesario fijarse en la diferencia del medio ambiente. En España, estas cuestiones interesan al Gobierno de S.M. y a un número limitado de personas. En el Brasil, son objeto de copiosa literatura en libros y folletos, de conferencias en los Centros científicos y literarios, en las Academias de Derecho; y la prensa se ocupa de ellas con gran extensión, publicando lo que con las mismas se relaciona bajo grandes encabezamientos». Carta al ministro de Estado, 12 de julio de 1922, AGA, 82/5534, exp. 9.

<sup>50</sup> Bolín a Quiñones, 4 de noviembre de 1920, AGA, 82/10963, exp. 2.

<sup>51</sup> José Plá a José de Landecho, Ginebra, 28 de julio de 1923, AGA, 82/5470, exp. 6 (la cursiva es nuestra).

miembros de la Cruz Roja en Rusia o el desmentido de la boda del último káiser alemán, mientras que en portada traía, entre otros, el suicidio de la esposa de un ex-ministro francés o un complot contra la Familia Real rumana.<sup>52</sup>

## 4. 2. Un nuevo orden internacional

### 4. 2. 1. *España, inserta en las nuevas coordenadas internacionales*

Ahora bien, frente a este desinterés generalizado, que no pudo sino entrañar un desconocimiento y consiguiente falta de militancia por parte de la opinión pública, el gobierno español se adhirió con entusiasmo a la Sociedad de Naciones y se afanó en conseguir una posición destacada en su seno. La razón radica precisamente en que, al contrario de lo que pensaba *El Sol* en noviembre de 1918, la política española no ignoraba la transformación que conocía el mundo. O, mejor dicho, porque, si bien en lo que tenía que ver con la política interna podía permitirse España ignorar los cambios que la derrota de los imperios autocráticos parecía presagiar —poco tardaría en desvanecerse la ilusión—, en sus relaciones con los otros países, en su actuación en la vida internacional no podía hacer otro tanto.

La primera prueba la encontramos en ese mismo mes de noviembre. Al mismo tiempo que abdicaba el káiser alemán, se formaba en España el gabinete liberal del marqués de Alhucemas, en que el conde de Romanones ocupó la cartera de Estado. Menos de una semana más tarde el gobierno español suspendía formalmente las relaciones diplomáticas con la vencida Alemania. Como subraya José Luis Martínez Sanz, esta decisión, además de enmarcarse en «una práctica diplomática habitual entre Estados cuando cambia radicalmente el régimen político de uno de ellos [...], suponía un nuevo giro en la diplomacia española, y una adaptación de las relaciones exteriores hispanas a las nuevas circunstancias y cambios políticos operados en el mundo tras la I Guerra Mundial».<sup>53</sup>

Antes de que terminara el mes, consciente del tiempo que se estaba abriendo, del proceso de reordenamiento mundial que se avecinaba, del papel que le estaba reservado a Francia en ese

---

<sup>52</sup> Véase *El Sol* de los días 5 al 20 de septiembre de 1922. Tan sólo el día 13 la información, con el mismo carácter reducido, apareció en portada.

<sup>53</sup> José Luis MARTÍNEZ SANZ: «Mentalidades, diplomacia y revolución: el reconocimiento español a la República de Weimar», en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, Nº 8, 1987, pp. 173-210, p. 177. Bledsoe coincide también en este punto: «Logic and common sense dictated a policy of neutrality during the war, and after 1918 Spain quickly adapted its diplomacy to the Allied victory and the creation of the League of Nations.» Gerie BLEDSOE: *Spain in the League of Nations, 1920-1931*, tesis doctoral, Universidad de Florida, 1972, p. 42. Para una visión más amplia de la inserción de España en el sistema internacional de posguerra, véase Juan Carlos PEREIRA y José Luis NEILA: «La España de Alfonso XIII...», en especial las pp. 120-127.

proceso, así como de los puntos de tangencia de los dos países en política internacional, el ministro de Estado se dirigió a su homólogo francés, Stephen Pichon, con la clara intención de ir posicionando a España y sus intereses y reivindicaciones de cara al diseño del nuevo mundo.<sup>54</sup> Reivindicaba para España el puesto de 5ª potencia, tras Francia, Reino Unido, EEUU e Italia, presentaba su participación en la Conferencia de la Paz como «question affectant notre dignité nationale» y pedía al país vecino asistencia tanto desde el punto de vista económico como político, para conservar las instituciones monárquicas, «seules capables de maintenir l'ordre et de faciliter son développement»<sup>55</sup>, así como con respecto a su integridad territorial, incluido su «modeste protectorat au Maroc».

Es importante recordar aquí la posición de España en el sistema internacional de aquellos años, que, en un apasionante debate, una buena parte de la historiografía parece decantarse por definir como de «pequeña potencia». Una posición mediatizada por «la precariedad de su desarrollo económico, la desvertebración de la sociedad, la fragilidad de las instituciones y, en general, de “las dificultades estructurales del proceso de construcción del Estado nacional característico de la era industrial”», lo que la colocaría en una posición de dependencia en el ámbito defensivo y de supeditación política en el exterior.<sup>56</sup> Una posición en la que, desde los acuerdos anglo-franco-españoles de 1907, había encontrado esa garantía exterior en la alianza con Francia y Gran Bretaña.

De la misiva del conde de Romanones se desprende una especie de acto de contricción por los tiempos pasados y, sobre todo, un propósito de enmienda de cara a los tiempos nuevos que llegaban. Una buena parte de la carta estaba destinada a convencer a su interlocutor de que el gobierno español estaba decidido a convertirse y abrazar las formas políticas que habían vencido en la guerra, esto es: la democracia —«l'Espagne ne peut s'entendre qu'avec ceux qui ont défendu et fait triompher le droit, la liberté et la démocratie»—, la presencia central de la opinión pública en la actividad política —«Quant à moi, je suis décidé. Autre fois je ne comptais pas sur le concours public ; aujourd'hui si vous voulez bien m'y aider, je suis certain de pouvoir aller aussi loin que cela sera nécessaire»— y, cómo no, la nueva diplomacia —«Nous avons besoin de clarté

---

<sup>54</sup> Debemos tomar en consideración aquí que «Francia, en sus momentos de máximo triunfalismo, como gran artífice de la victoria, volvía a poner su mirada en Marruecos: no sólo en Tánger, sino en un campo más amplio —el del Protectorado marroquí—. El país vecino miraba como letra muerta el Acta de Algeciras y —reanudando la táctica que ya había desplegado en 1911— aspiraba, en el fondo, a desplazar a España de su menguada franja norteafricana.» Carlos SECO SERRANO: *La España de Alfonso XIII*, Madrid, RBA, 2005, p. 488.

<sup>55</sup> Hay que tener en cuenta el ambiente revolucionario en que había estado inmerso el país durante la guerra, especialmente crítico en 1917. Vid. Francisco J. ROMERO SALVADÓ: *España, 1914-1918. Entre la guerra y la revolución*, Barcelona, Crítica, 2002.

<sup>56</sup> José Luis NEILA: *Regeneracionismo y política exterior en el reinado de Alfonso XIII (1902-1931)*, Madrid, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, 2002, p. 23, donde recoge las estimaciones de Francisco QUINTANA: «España en la política europea contemporánea...», pp. 222-223.



et de sincérité, éléments essentiels de la nouvelle diplomatie, ennemie du mystère et de la fausseté». <sup>57</sup>

Podemos dudar de la sinceridad del conde de Romanones, como lo hicieron muchos en su tiempo<sup>58</sup>; sin embargo, esta actitud concuerda perfectamente con su trayectoria en política internacional, ardiente aliadófilo de primera hora, así como con sus planteamientos reformistas, que ya habían dado prueba de sus capacidades en el ámbito educativo y científico y que en aquellos momentos posteriores a la guerra se manifestarían en el campo social. Todo ello, animado por su propósito de ver a España encaminada hacia su anclaje «en el mundo de las democracias occidentales»<sup>59</sup>, como queda patente en los trabajos de Javier Moreno Luzón sobre su figura.<sup>60</sup> En todo caso, de lo que no cabe duda es de que era consciente, como sostiene también Martínez Sanz, del nuevo escenario internacional en que se tendría que mover España a partir de aquel momento.

Es cierto, como hemos dicho, que pronto comprobarán los responsables políticos españoles que no les será preciso llevar a cabo una democratización del país para poder acceder a ese nuevo concierto de las naciones, y también bastante pronto podrán comprobar, al igual que los políticos y diplomáticos de los demás países, que aquella prometida y ensalzada hasta la saciedad *nueva diplomacia* no iba a sustituir por completo los usos y prácticas de la *vieja diplomacia*<sup>61</sup>. Sin embargo, en la medida en que nuevos métodos harán su aparición e irán tomando lugar, España también deberá acomodarse a ellos y adoptarlos en sus relaciones con los demás países.

---

<sup>57</sup> Conde de Romanones a Stephen Pichon, 30 de noviembre de 1918, Archivo Histórico Nacional (en adelante AHN), Fondo Ministerio de Asuntos Exteriores, caja 3054, exp. 16.

<sup>58</sup> Tras el viaje del conde a París, *España Nueva* no tuvo reparos en hablar abiertamente de intento de engaño por parte del mandatario español hacia sus homólogos extranjeros: «Si la Liga de las Naciones —de cuya formación no estamos ciertos— ha de tener un contenido democrático, es condición esencial que la constituyan únicamente democracias. España ¿es una democracia? Romanones —que es capaz de todo— ha dicho en París que sí. [...] El conde no sólo quiere engañar a los propios, sino que aspira a extender el engaño a los extraños.» «Algo sobre la excursión del conde», *España Nueva*, 22 de diciembre de 1918, AHN, Fondo Ministerio de Asuntos Exteriores, caja 3054, exp. 21.

<sup>59</sup> Javier MORENO LUZÓN: «Romanones: historia de una biografía», *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine* [en línea], N° 8, 2011, <http://journals.openedition.org/ccec/3779> [consultado el 13 de septiembre de 2018].

<sup>60</sup> En especial, su biografía, en que más allá de un análisis del sistema caciquil español de la Restauración, a través de su ejemplo más acabado y paradigmático, el autor analiza las líneas de actuación del conde de Romanones en la política nacional, resaltando esos proyectos reformistas, implementados algunos, frustrados otros: JAVIER MORENO LUZÓN: *Romanones. Caciquismo y política liberal*, Madrid, Alianza, 1998.

<sup>61</sup> Como nos lo recuerda Marie-Renée Mouton, durante las negociaciones de París sobre la Sociedad de Naciones, Léon Bourgeois, «lié par ses instructions, il négociera dans le secret avec ses principaux collègues, pour aboutir aux résultats préconisés par le gouvernement. La diplomatie traditionnelle a encore des beaux jours devant elle.» Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, pp. 13-14.

#### 4. 2. 2. ¿Innovar la diplomacia francesa? C'est pas évident...

En los primeros meses de 1919 París se había convertido en la capital del mundo y los «artesanos de la paz», como los ha llamado Magaret MacMillan, asumieron la tarea de reorganizar la faz de la Tierra y de definir nuevas normas por las que esta habría de regirse en el porvenir.<sup>62</sup> La Sociedad de Naciones era para Wilson «le point central de toute la négociation de Paris» y había logrado que otros, como Lloyd George, apoyaran su insistencia.<sup>63</sup> A las pocas semanas de su llegada a París, el 3 de febrero, el mismo día en que empezaba su intensa actividad el Comité encargado de preparar el futuro pacto, el presidente estadounidense se presentó ante los diputados franceses y tomó la palabra en la tribuna del Palais Bourbon. Wilson, a pesar de su idealismo, debía de ser consciente de que no era sencillo lograr que los políticos franceses admitieran lo que la Sociedad de Naciones implicaba de cara a la limitación de la soberanía nacional. Por ello, en un discurso en que ponía de relieve la fuerte amistad entre los Estados Unidos y Francia —que el sacrificio de la guerra habría estrechado considerablemente— se afanó en destacar ante los representantes de la nación francesa la entusiasta acogida que su proyecto habría encontrado en el pueblo francés, encargándose de subrayar cuán insignificante resultaba una mínima pérdida de la *indépendencia de acción* —se cuidó de no hablar de soberanía nacional— en comparación con los inmensos beneficios que se obtendrían a cambio. Estaba hablando a quienes, en definitiva, debían ratificar en su día el tratado de paz que estaban preparando los negociadores.<sup>64</sup>

«[...] que chaque fois que la France, ou tout autre peuple libre, se trouve menacé, l'univers entier se dresse pour défendre sa liberté. C'est pour cette raison, je pense, que je rencontre en France, pour la Société des nations, un enthousiasme intelligent et chaleureux.

La Société des nations, la France, avec sa pénétrante vision, la France, avec sa prophétique vision, la voit non seulement comme une nécessité pour elle-même, mais comme une nécessité pour le genre humain. Et elle sait que les sacrifices qui peuvent être nécessaires à l'établissement de la Société des nations n'ont rien qui puisse se comparer aux sacrifices qui deviendraient nécessaires, si elle n'avait pas la Société des nations. *Un peu d'abandon de son*

---

<sup>62</sup> No podemos resistir a la tentación de reproducir aquí las bellas palabras con las que MacMillan introduce su conocida obra *Les Artisans de la paix* (*Peacemakers* en su versión original): «En 1919 Paris était la capitale de l'univers : aucun événement nulle part ne pouvait avoir une importance comparable à la Conférence de la Paix qui s'ouvrait, et les plénipotentiaires réunis à cette occasion, les "bâtisseurs de la paix", étaient les gens les plus puissants de la planète. [...] Pendant six mois, entre janvier et juin, Paris fut tout à la fois le gouvernement du monde, sa cour d'appel et son parlement : ce fut le lieu sur lequel convergeaient toutes les craintes et tous les espoirs.»

<sup>63</sup> Margaret MACMILLAN: *Les Artisans...*, pp. 160-161; Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, pp. 47-49.

<sup>64</sup> El 2 de octubre de 1919 la Cámara de Diputados autorizaría, en efecto, la ratificación del Tratado de Versalles, por 372 votos a favor, 53 en contra y 72 abstenciones. Cf. [www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/1914-1918#1919](http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/histoire/1914-1918#1919) [consultado el 21 de junio de 2016].

*indépendance d'action ne peut pas être mis en parallèle avec l'incessante menace d'une autre catastrophe.»*<sup>65</sup>

Ahora bien, a pesar de que Francia prestó su apoyo decidido al proyecto de Sociedad de Naciones plasmado en el Tratado de Versalles y emprendió una enérgica actividad en su seno, siendo uno de sus protagonistas indiscutibles y uno de sus más firmes y sostenidos pilares, si desplazamos el foco de atención sobre los foros más restringidos y menos solemnes, como lo fueron la comisión que estudió el proyecto de SDN y la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de los Diputados, o sobre la correspondencia diplomática, espacios en que los discursos, los debates y las opiniones son más libres y, a priori, se ajustan más al pensamiento real de sus emisores, comprobamos que, tanto antes como después de la puesta en marcha de la nueva institución, una buena parte de los responsables políticos y diplomáticos franceses estuvieron lejos de convencerse de lo sostenido por Wilson. Por encima de todo se percibe la escasa confianza que tenían en la Sociedad de Naciones, así como su voluntad de limitar todo lo posible su acción, de manera que aquella limitara lo menos posible la acción de los respectivos estados.

Entre muchas otras cuestiones, los miembros de la Comisión francesa presidida por Bourgeois discutieron acerca del momento en que la Sociedad de Naciones debía ver la luz. Para algunos de ellos, la creación debía ocurrir lo antes posible, aun en tiempo de guerra. Lo que pretendían era aprovechar la solidaridad que se había creado entre los aliados a lo largo del conflicto para construir sobre ella —en los momentos en que aún estaba muy viva y seguía teniendo vigencia e interés para todos ellos— el futuro tanto a corto como a largo plazo. Lo inmediato seguía siendo la guerra. Y en este sentido la creación inmediata de una Sociedad de Naciones, dijo Jarousse de Sillac, secretario de Bourgeois y miembro de esta comisión, «rendra la conduite de la guerre plus efficace en unifiant autant que possible les États Alliés par la création d'organismes militaires, diplomatiques et économiques, ayant dans certains cas, un pouvoir de décision.»<sup>66</sup>

En este sentido, Marie-Renée Mouton subraya que varias de las nuevas instituciones y maneras de llevar a cabo la política internacional nacieron y se instalaron debido a que los años de guerra habían revelado determinadas realidades a las que las gentes que la habían vivido se

---

<sup>65</sup> *Journal Officiel de la République française*, 8 de febrero de 1919, p. 1490 (la cursiva es nuestra). Toda vez que en la Cámara de los Diputados no podía tomar la palabra nadie que no tuviera la dignidad parlamentaria —incluso el presidente de la República tenía vetada la intervención— y que, por consiguiente, la recepción a Wilson no tomó el carácter de una sesión parlamentaria, los discursos pronunciados están publicados, en francés, en la parte no oficial del JO.

<sup>66</sup> Commission de la Société des Nations, 10<sup>ème</sup> séance, 13 de febrero de 1918, AD, Série SDN, N° 2, p. 153.

adhirieron y a las que querían ver permanecer más allá del fin del conflicto.<sup>67</sup> La Sociedad de Naciones constituiría el ejemplo perfecto ya que, al menos para Francia, habría aparecido como el instrumento para continuar, en tiempos de paz, pero por el momento, un tiempo de reconstrucción, la colaboración económica y financiera que se había forjado con los Estados Unidos debido al momento concreto de la guerra. «La guerre est finie ; il faut trouver une autre idée qui rapproche ; ce sera la S.D.N. !», sintetiza Mouton.<sup>68</sup> Para Francia, este planteamiento adquiriría aún más sentido, en la medida en que para mandatarios como Clemenceau, su seguridad no podía ser asegurada sino perpetuando las alianzas que en el curso de la guerra se habían formado contra Alemania. Era de esta manera como muchos altos funcionarios franceses contemplaban a la SDN, esto es, como «une simple extension de l'alliance conclue au cours de la guerre contre l'Allemagne» que habría de servir, casi exclusivamente, para «veiller à la mise en œuvre des conditions du traité de paix».<sup>69</sup>

Al mismo tiempo, tuvieron muy presente que la situación a la que tendrían que hacer frente al final del conflicto exigiría de una especie de árbitro o intermediario, ya que los problemas que se presentarían «ne pourront être résolus immédiatement par les négociations directes entre les peuples parce qu'au lendemain de la guerre les sentiments réciproques seront tellement irrités». Asuntos como las indemnizaciones o la cuestión de Polonia eran, para Hanotaux, ejemplos de las cuestiones que necesitarían de un organismo como la SDN.<sup>70</sup> Como podemos comprobar, la institución proyectada era concebida en primer lugar y antes de nada como una institución que habría de ser útil en el escenario de la salida de la guerra.

Sin embargo, visto que esta opción no se impuso y que la constitución de la nueva organización no se produjo antes del comienzo de las negociaciones para el tratado, la delegación francesa en la Conferencia de la Paz, encabezada por Clemenceau, no tuvo ningún interés en que lo relativo a la SDN fuera tratado en primer término. Todo lo contrario, siendo su principal preocupación resolver lo relativo a Alemania<sup>71</sup> —«La grande affaire de la Conférence de la Paix était de mettre un point final à la guerre avec l'Allemagne» dirá el embajador en Londres, Paul Cambon—, la constitución de la Sociedad de Naciones podía dejarse para más tarde. De hecho, el orden del día presentado por el gobierno de Clemenceau, la colocaba casi al final de la lista de las

---

<sup>67</sup> Si bien Aimé de Fleuriau opinaba en septiembre de 1919 que «les nations sont lasses des liens créés entre elles par la guerre et qu'elles s'empressent de s'en débarrasser.» AD, Série SDN, N° 13, telegrama al ministerio, 4 de septiembre de 1919.

<sup>68</sup> Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, pp. 25-26.

<sup>69</sup> Margaret MACMILLAN: *Les Artisans...*, pp. 62, 74 y 171.

<sup>70</sup> Commission de la Société des Nations, 10<sup>ème</sup> séance, 13 de febrero de 1918, AD, Série SDN, N° 2, pp. 157-161.

<sup>71</sup> Entendido como nudo del problema de seguridad, como puede verse en David STEVENSON: «France at Paris Peace Conference: Addressing the Dilemmas of Security», en Robert BOYCE (ed.): *French Foreign and Defence Policy. 1918-1940. The Decline and Fall of a Great Power*, Londres/Nueva York, Routledge, 1998, pp. 10-29.

cuestiones importantes.<sup>72</sup> Ni el escepticismo del *Tigre*<sup>73</sup> hacia la futura institución ginebrina ni su apego al sistema de alianzas y de equilibrio de poder que habían dominado las relaciones internacionales en el siglo que se cerraba podían ser desconocidos. En una intervención en la Cámara de los Diputados, a punto de cerrarse 1918 y con Wilson ya a este lado del Atlántico, de gira triunfal por Europa, afirmaba Clemenceau con toda rotundidad:

«Tout le monde a dit avec raison : Il ne faut pas que cela [les horreurs de la guerre] puisse recommencer.

Je le crois bien, mais comment ?

Il y avait un vieux système, qui paraît condamné aujourd'hui et auquel je ne crains pas de dire que je reste en partie fidèle en ce moment [...] il y avait cette vieille méthode des frontières solides et bien défendues, des armements et de ce qu'on appelait l'équilibre des puissances [...] auquel je ne renonce pas, je vous le dis tout net et ma pensée directrice, en allant à la conférence [...] c'est qu'il ne doit rien arriver qui puisse séparer dans l'après-guerre les quatre puissances qui étaient réunies dans la guerre.»<sup>74</sup>

Tan elocuentes y significativos como las palabras de Clemenceau resultan los «*vifs applaudissements à droite, au centre et sur un grand nombre de bancs à gauche*» que registraron, a su término, las máquinas taquígrafas del hemiciclo donde se reunían los representantes del pueblo francés. En efecto, como lo demuestra el trabajo de Marie-Renée Mouton<sup>75</sup>, en palabras sintéticas de Pierre Guillen, «l'on était très peu préparé, et très peu disposé, en France, à abandonner les conceptions traditionnelles pour passer à la diplomatie multilatérale».<sup>76</sup>

#### 4. 3. La SDN y la soberanía nacional: un complejo juego de equilibrios

4. 3. 1. *Las limitaciones a la soberanía nacional: negadas por unos, deseadas por otros, sobrellevadas por la mayoría*

La cuestión de la soberanía nacional planeó sobre todos los debates y todas las reflexiones que jalonaron el proceso de construcción y desarrollo de la Sociedad de Naciones. La

---

<sup>72</sup> Margaret MACMILLAN: *Les Artisans de la paix...*, pp. 61-62. Meses atrás, Clemenceau había dejado abandonado el completo proyecto de SDN preparado por la comisión interministerial presidida por Bourgeois, debido tanto a la poca simpatía que sentía por este como a «la modeste importance qu'il accordait à l'idée de Société des Nations». Vid. Jean-Michel GUIEU: «Pour la paix...», p. 98.

<sup>73</sup> Como era conocido Georges Clemenceau por la ferocidad de su oratoria. Con ocasión del centenario del Armisticio, y dentro de un elenco de actividades para conmemorar el llamado Año de Clemenceau, la Assemblée Nationale organizó una exposición dedicada al estadista, también apodado «Père la Victoire», bajo el título «Clemenceau. Un tigre au Palais Bourbon» (15 de septiembre-13 de octubre 2018).

<sup>74</sup> *JO. Chambre*, 29 de diciembre de 1918, pp. 3732-3733.

<sup>75</sup> Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, 1995.

<sup>76</sup> Véase la reseña que hizo Pierre Guillen en *Relations Internationales*, N° 86, 1996, pp. 228-229.

postura más extendida entre quienes protagonizaron aquellas reflexiones y discusiones, era contraria a la enajenación de una parte de la independencia de acción, como la había denominado Wilson, del Estado en sus relaciones con los demás países. Y desde esa perspectiva, se proyectaron las propuestas sobre los diferentes términos que precisaban una definición por parte de los estados miembros.

No faltaron críticas a aquella postura, que buscaban poner de manifiesto la incoherencia de estos sectores ante la obra que se estaba poniendo en marcha. En un artículo publicado el 26 de junio de 1918 con el elocuente título de «L'étonnant programme de la Commission de la Société des Nations», *L'Éclair* ponía el acento sobre lo incomprensible de la postura de la comisión en lo que se refería al carácter de la futura SDN. El autor se extrañaba de que el comité afirmara que no podría plantearse una usurpación de la soberanía nacional por parte del nuevo organismo. «Alors, de quoi est-il donc question ?», se interrogaba Albin para plantear a continuación el núcleo del asunto: «Comment la Commission comprend-elle une Société dans laquelle aucun des associés n'aliène la moindre parcelle de sa liberté particulière ?», teniendo además en cuenta que «tout traité, tout pacte d'association entre Etats, est un abandon partiel de souveraineté», como se encargó de ejemplificar.

Como hemos dejado dicho, no hubo en España debates de trascendencia acerca de la Sociedad de Naciones, ni en el parlamento, ni en la prensa, ni tampoco en los círculos intelectuales. Sin embargo, hay un conjunto de documentos que nos permiten reconstruir las posiciones de determinados sectores y personalidades públicas acerca del organismo internacional y de las innovaciones que supuso en el ámbito político y diplomático, así como las motivaciones que las justificarían. Por un lado, se trata del dictamen de la comisión a la que el gobierno encargó el estudio de la SDN desde el punto de vista de España; por otro, algunas conferencias y publicaciones tanto de hombres políticos como de juristas e intelectuales; en tercer lugar, los pocos debates parlamentarios en que esta cuestión tuvo su presencia; en cuarto lugar, la correspondencia diplomática; y, por último, algún testimonio de personajes vinculados a la organización.

Empezaremos fijándonos en las conclusiones y recomendaciones al gobierno por parte del comité que se constituyó en diciembre de 1918 para estudiar la eventual creación de la SDN y la participación de España en ella.<sup>77</sup> Como subraya Luis Pérez Gil, «a pesar de las duras críticas a las que fue sometida en un principio, la Comisión trabajó con entusiasmo y vigor en la labor encomendada», nombrándose diversas subcomisiones en función de las materias a las que debían

---

<sup>77</sup> Dictamen de la Comisión creada por Real Decreto de 9 de diciembre de 1918 para estudiar, desde el punto de vista de los intereses y conveniencias nacionales, la eventual constitución de una SOCIEDAD DE LAS NACIONES, y la participación de España en la misma en su plena soberanía, AGA, 82/5525, exp. 9.

atender.<sup>78</sup> Sus posiciones, que, como vamos a ver, presentan una mayor disposición que en Francia a asumir las implicaciones de la SDN en lo relativo al estado y su inserción en el sistema internacional, no solamente son importantes en sí mismas y en la medida en que provienen de una instancia oficial, sino que encontramos en ellas un valor añadido si tomamos en consideración la composición del órgano del que emanan.

Tres futuros presidentes del Consejo de Ministros figuran entre sus miembros: empezando por el propio presidente, Antonio Maura, varias veces ministro y cabeza del gobierno, volvería a presidirlo en dos ocasiones más (abril-julio 1919 y agosto 1921-marzo 1922); otro conservador, Joaquín Sánchez de Toca (julio-diciembre 1919) y un liberal, antiguo ministro de Estado, el marqués de Alhucemas, quien tomaría las riendas del gobierno entre diciembre de 1922 y septiembre de 1923. Junto a ellos, dos futuros ministros de Estado: el rector del Instituto Diplomático y Consular, el liberal Joaquín Fernández Prida, comandaría el Palacio de Santa Cruz entre marzo y diciembre de 1922, además de desempeñar entre 1919 y 1920 las carteras de Gobernación y de Marina; y el conservador González Hontoria, quien dirigiría la diplomacia española en dos periodos, de abril a julio de 1919 y de agosto de 1921 a marzo de 1922. La nómina incluía a otros políticos de relieve, de distintas sensibilidades y que alcanzarían también puestos de alta responsabilidad. El conservador vizconde de Eza, diputado y futuro ministro de Defensa (mayo 1920-agosto 1921); el también diputado conservador Juan de la Cierva, quien aún volvería a ser ministro de Hacienda (abril-julio 1919), Fomento (marzo-agosto 1921 y febrero-abril 1931) y de la Guerra (agosto 1921-marzo 1922); el líder regionalista Francesc Cambó, quien formaría de nuevo parte, como ministro de Hacienda, en un gobierno nacional (agosto-marzo de 1922); el reformista Melquíades Álvarez, que alcanzaría la presidencia del Congreso de los Diputados en 1922; y el periodista y diputado liberal, varias veces ministro, Rafael Gasset. Por último, pero ni mucho menos de menor importancia, dados los asuntos que se trataron y sobre los que habrían de pronunciarse, también fueron miembros de la comisión el jefe del Estado Mayor del Ejército, Valeriano Weyler, y en representación del Estado Mayor de la Armada, el vicealmirante Augusto Miranda.<sup>79</sup>

A la vista de la personalidad de quienes fueron encargados de aquel estudio, podemos señalar que las ideas y propósitos contenidos en este documento tienen un interés indudable, en la medida en que en la comisión estuvo presente una amplia representación del arco parlamentario —los dos partidos dinásticos, pero también los reformistas y los regionalistas, si bien es cierto que no había representantes de la izquierda menos moderada—, pero, sobre todo,

---

<sup>78</sup> Luis V. PÉREZ GIL: «El primer decenio...», p. 196.

<sup>79</sup> Real Decreto de 9 de enero de 1919, por el que se designan las personas que han de formar parte de la comisión creada por Real Decreto de 9 de diciembre de 1918.

porque quienes analizaron la cuestión y se pronunciaron sobre ella fueron destacadas personalidades de la política española, que tendrían una presencia y una responsabilidad nada desdeñables en los años siguientes, incluidos varios presidentes del gobierno y ministros de Estado.

Hora es pues de analizar sus planteamientos sobre las cuestiones por las que nos estamos interesando en este capítulo. De esta manera, tenemos que subrayar la naturalidad con que contemplaron el hecho de que el ingreso y participación en la Sociedad de Naciones acarrearía una merma o limitación a la soberanía nacional de los estados: «La futura Sociedad de las Naciones, aunque cimentada en la independencia política de los asociados, entrañará limitaciones nuevas a la libertad de los mismos; compromisos que, de manera permanente, restringirán la facultad de determinación de los Estados.» De esta manera, la comisión exigía únicamente que, para que el parlamento y la opinión pública pudieran determinar su postura, se especificara «cuáles son los derechos absolutos de los Estados, que la actividad social no puede ni desconocer, ni invadir; enunciar, taxativamente, los poderes de que cada Estado hace dejación en favor de dicha Sociedad y que son los únicos que esta podrá ejercitar».<sup>80</sup>

Uno de esos límites tendrá que ver con la reducción de armamentos. La comisión la contemplaba como positiva, más aún dadas las deficiencias militares españolas, de modo que si se llevara a una escala mundial, contribuiría a equilibrar más la posición de España con la de los demás países. Sin embargo, señalaba que debía ser el propio país quien determinara sus necesidades tanto para la defensa nacional como para asegurar el orden interno, en un «acto de soberanía al cual le obliga su responsabilidad ante sus propios súbditos, que no puede delegar ni compartir con ningún poder extraño».<sup>81</sup> Antonio Maura insistiría en la idea de que «la defensa nacional pertenece a cada soberanía» en la conferencia que pronunció sobre la Sociedad de Naciones en el Centro de los Ejércitos en febrero de 1919.

El Pacto de la SDN consignaría precisamente lo contrario: no sería cuestión de una reducción voluntaria del armamento, sino que «los Estados debían renunciar a sus derechos a ser los únicos jueces de su propio armamento y que esta cuestión, la más peligrosa de todas, corazón y fuerza del nacionalismo, debía ser puesta bajo control internacional»<sup>82</sup>, lo que no se le escapó al diputado reformista Augusto Barcia, quien mostró su desacuerdo con este modo de proceder.<sup>83</sup> Ahora bien, la postura de las autoridades españolas no fue ni mucho menos una excepción entre

---

<sup>80</sup> *Dictamen...*, p. 15.

<sup>81</sup> *Ibidem*, pp. 24-25.

<sup>82</sup> Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, p. 223.

<sup>83</sup> DSC. CD, 9 de marzo de 1920, N° 82, p. 4820.



los países integrantes de la Sociedad, como no tardaría en poner de manifiesto la realidad de los hechos:

«Ni esta ni ninguna otra de las obligaciones del Pacto en relación al desarme estaba destinada a ser cumplida. [...] La lección que sacaron Grey y Wilson de la historia de la diplomacia anterior a la guerra fue aceptada en teoría, pero completamente rechazada en la práctica. Los principales gobiernos del mundo continuaban creyendo que su seguridad dependía, por encima de todo, en mantener armamentos iguales o superiores a los de sus vecinos. Durante unos diez años se manifestó una tendencia a la reducción, pero cada país insistía en mantener el derecho a ser el juez de sus propias necesidades».<sup>84</sup>

También les habría gustado a los miembros de la comisión española poner límites a la acción militar internacional en lo que implicaba «tolerar que nuestro suelo y nuestras costas sirvan de base a operaciones militares y navales contra enemigos de la Sociedad o miembros recalcitrantes de ella», lo que podría implicar «graves inconvenientes y aun riesgo de merma de la soberanía». Sin embargo, reconocía el comité que «si todos los países quisieran sustraerse a la posibilidad de tales peligros, no habría Sociedad de las Naciones, ni las ventajas que ella ha de reportar».<sup>85</sup>

La cuestión de la renuncia a una parte de la soberanía nacional preocupó pues a quienes reflexionaron sobre la SDN. Antonio Maura se refirió a ella en la conferencia citada, de principios de 1919, cuando aún estaban discutiéndose los términos del Pacto, lo que le llevó a sistematizar los múltiples proyectos que se conocían sobre la futura organización en dos grandes grupos, en razón de la capacidad de acción que le otorgaban:

«Unos trazan la Sociedad de las Naciones, y la idean, sobre la base de mantener íntegras las soberanías de los Estados; de modo que cualesquiera que sean los medios, los institutos, los incentivos, los artificios que conduzcan a reunir y trenzar y atar las voluntades, quede cada voluntad con su albedrío en la soberanía respectiva; de modo que, si se negocia, se negocia ad referendum, y lo que se consiente con ánimo libre es lo definido y concreto. Y el otro tipo está formado por los numerosos y varios proyectos que, con el escarmiento de la ineficacia, un poco afeminada, de las cosas de La Haya, con el escarmiento de no haber servido para gran cosa, propenden, porque es más claro, más vivo y más eficaz, a darle a la Sociedad de las Naciones la consistencia de un agente activo y poderoso; un órgano de quien emanen decisiones que sean obligatorias para las soberanías, que no necesite de su ulterior aceptación; y esto, como quiera que se forme, se nombre y se organice, no se puede obtener sino con la dimisión parcial de las independencias nacionales.»<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, pp. 223-224. Ante las protestas de algunos diputados, el ministro de Estado, marqués de Lema, quiso tranquilizarlos afirmando, entre otras cosas, que «la idea de la limitación de los armamentos tiene, como todas, un carácter relativo, y también como todas las que están engendradas en el fondo de esa Sociedad de las Naciones, se irá desenvolviendo conforme las circunstancias lo permitan.» DSC. CD, 9 de marzo de 1920, N° 82, p. 4819.

<sup>85</sup> *Dictamen...*, pp. 27-28.

<sup>86</sup> Antonio MAURA Y MONTANER: *Sociedad de Naciones y fuerzas militares*, Madrid, Ed. Ibérica, 1919, pp. 11-12.

No se mostró contrario a ninguna de las dos opciones, reconociendo que en el primer caso también se podía profundizar en el camino del arbitraje y se podía obligar a una nación como se la podía obligar por medio de un tratado, aunque, como se desprende del texto citado, convino en que la segunda opción ofrecía una mayor eficacia.

El iusinternacionalista José Ramón de Orúe, contrario a la soberanía, trató de explicar no solamente que «la independencia para los pueblos, como la libertad para los individuos, consiste, no en rechazar toda regla, todo freno de una autoridad superior, sino en no someterse más que después de haberlo discutido y voluntariamente aceptado», sino también que en realidad, el Pacto de la SDN no supuso para los estados adherentes «el sacrificio de la más mínima parcela de su independencia y soberanía».<sup>87</sup>

Mucho más contundente fue Rafael Altamira, al presentar la renuncia a una parte de la soberanía nacional no ya como un mal menor, sino como una necesidad en el camino de la consecución de la paz, criticando así a quienes «siguen siendo partidarios de la guerra y del rígido dogma de la soberanía absoluta y orgullosa de los Estados». Y advirtió de que la principal debilidad de la Sociedad de Naciones,

«el más grave de todos sus peligros está en el hecho inevitable de que en ella hayan de actuar hombres representativos de las organizaciones gubernamentales que secularmente vivieron dominadas por la idea de la legitimidad de la violencia y de la intangibilidad de una soberanía que es como la libertad individual concebida por muchos hombres: el poder de satisfacer todos sus apetitos sea como fuere, sin traba alguna».<sup>88</sup>

También como una necesidad había contemplado —ya en los inicios de la guerra— Joaquín Fernández Prida la renuncia a la defensa cerrada de la independencia de los Estados, señalándola como uno de los principales obstáculos a la adecuada organización internacional.<sup>89</sup> Es muy significativo el planteamiento defendido por Fernández Prida en este sentido, si tenemos en cuenta las distintas condiciones que concurren en su personalidad. Por un lado, teórico del Derecho internacional y catedrático reputado en esta disciplina; por otro, rector del Instituto Diplomático y Consular; en tercer lugar, ministro de Estado en 1922; y finalmente, como acabamos de ver, miembro de la Comisión de estudio de la SDN<sup>90</sup>. Fernández Prida había lamentado en 1915 la ausencia en el ámbito internacional de las adecuadas garantías coercitivas que acompañan de manera general la vida jurídica: «La coacción jurídica externa no está ausente

---

<sup>87</sup> José Ramón de ORÚE: *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Góngora, 1925, pp. 30-31.

<sup>88</sup> Véase el prólogo de Rafael Altamira al libro de José Ramón de ORÚE: *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Góngora, 1925, pp. IX-XXIV, pp. XIII y XIX-XX.

<sup>89</sup> Joaquín FERNÁNDEZ PRIDA: *La crisis del Derecho internacional*, Madrid, Imprenta clásica española, 1915.

<sup>90</sup> Designado por la Real Academia de Jurisprudencia precisamente por su condición de rector del Instituto Diplomático.

de las relaciones internacionales; pero [...] en vez de estar en manos de una suprema autoridad, ejércenla los propios asociados»<sup>91</sup>, contemplando, como *conditio sine qua non* para alcanzar la realidad anhelada, corregir o atenuar «el espíritu de recelosa independencia que hoy aparta de una cumplida organización internacional». No planteó un horizonte en que se lograra la supresión de la guerra, sino que esta, como «forma ineludible de la lucha que es preciso mantener contra las pasiones de los hombres, para que la justicia triunfe», debía ser ejercida por aquella suprema autoridad.<sup>92</sup>

#### 4. 3. 2. *Ante todo, ¡no un supra-Estado!*

La naturaleza y funciones que habría de desempeñar el nuevo organismo internacional entraban en contacto directo con la soberanía de los países y de su definición dependía el grado de pérdida que aquella iba a sufrir. En todo momento, la comisión francesa circunscribió la actuación de la Sociedad de Naciones exclusivamente al mantenimiento de la paz. Ocasionado el conflicto entre dos países, y si el asunto no era de naturaleza jurídica para que pudiera ser remitido al tribunal internacional, el cometido de la SDN, a través de su Consejo, consistiría en imponer a las partes una solución y asegurarse de que esta era acatada:

«Notre intention est de créer un organe qui puisse à un moment donné être placé en face d'un État déterminé et lui dire : "Tu n'es plus en présence de ce seul État avec lequel tu es en conflit. Tu es en présence de l'organisme international représentant la Société des Nations, qui juge utile pour le maintien de la paix générale que ce conflit cesse." [...] Si l'État accède, tout va bien. Mais s'il s'obstine, le Conseil lui dira : "Si vous mobilisez, si vous menacez de faire la guerre, nous vous déclarons que nous ne vous le permettrons pas et que c'est nous tous que vous aurez comme adversaires et, au besoin, nous userons des sanctions qui sont à notre disposition."»<sup>93</sup>

Esta concepción de la Sociedad de Naciones era en buena medida compartida por la comisión británica: determinando con claridad que se trataría de establecer «un régime contractuel permanent» cuyo único fin habrá de ser «le maintien de la paix par la substitution du droit à la force», tanto el grupo de trabajo británico como el francés habían juzgado irrealizable «l'idée d'une fédération européenne, d'un Etat politique international, jouissant d'une autorité

---

<sup>91</sup> *Ibidem*, p. 15.

<sup>92</sup> «[...] aun siendo deseable una transformación en las condiciones de la sociedad internacional que arrebatase la función coactiva de las manos que hoy la retienen, en las presentes circunstancias, la guerra, como medio coercitivo a que en momentos extremos tienen que acudir los Estados, es o puede ser justa y, siéndolo, antes garantiza que infringe las normas positivas.» *Ibidem*, p. 33.

<sup>93</sup> Commission de la Société des Nations, 17 de abril de 1918, AD, Série SDN, N° 4, pp. 42-44 (intervención del presidente, Léon Bourgeois).

supra-nationale». <sup>94</sup> Y coincidía en lo esencial con la que terminó plasmándose en el Pacto adoptado el 28 de abril de 1919 por la Conferencia de la Paz.



Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Imagen Nº 6. Reunión del Consejo de la SDN. Palais du Petit-Luxembourg, París, 29 de enero de 1923. De izquierda a derecha: Tang-Sai-Fou, Da Gama, Quiñones de León, Salandra, Viviani, sir Eric Drummond, Balfour, Adatci, Hymans y Branting. Agence Rol. Fuente: gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France.

Sin embargo, la parte final del Pacto, sin alcanzar al grado de ambición del proyecto del general Smuts<sup>95</sup>, presentaba a la Sociedad como «un medio para hacer frente a la vasta complejidad de las relaciones internacionales en las esferas normales de la vida política», de manera que dejaba la puerta abierta a que la nueva institución fuera adquiriendo responsabilidades en un amplio abanico de cuestiones, desde el ámbito comercial y financiero al de los transportes, pasando por el de la salud o problemas sociales como la prostitución y las drogas, que desbordaban todas ellas cada vez más las fronteras nacionales.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> «Observations concernant les travaux de la Commission britannique sur la Ligue des Nations» (Note de M. Fromageot), 25 Septembre 1918, AD, Série SDN, Nº 5.

<sup>95</sup> Ministro de Defensa de Sudáfrica y uno de sus delegados en París, su proyecto fue uno de los textos examinados y discutidos por el comité creado por la Conferencia de la Paz para la constitución y determinación de las funciones de la SDN. Walters nos resume el espíritu en que concebía Smuts la misión del organismo proyectado: «Habría que confiarle el control general de todos los asuntos internacionales.» Vid. Francis Paul WALTERS: *Historia...*, p. 45.

<sup>96</sup> *Ibidem*, pp. 56-59.

No implicaban estas cláusulas la conversión de la Sociedad en una organización gubernamental, entendida como gobierno de las naciones, como no lo hacía ningún otro artículo de los que componían el Pacto, como bien explica José Luis Neila<sup>97</sup>; sin embargo, aquellas prerrogativas que la Conferencia atribuía a la Sociedad de Naciones no dejaron de ser contempladas con preocupación por los mandatarios franceses, empeñados precisamente en evitar a toda costa que se convirtiera en un organismo con poderes de gobierno a nivel internacional. Así, a finales de 1920, en el seno de la poderosa Comisión de Asuntos exteriores de la Cámara de los Diputados, René Viviani, insistía en que la SDN «ne doit être ni un super-État ni un super-Parlement».<sup>98</sup> Meses más tarde, el mismo orador repetiría en el mismo foro que la SDN «n'est ni un congrès ni un parlement».<sup>99</sup> Como sabemos, esta era también la posición del Quai d'Orsay, quien, como recoge Mouton, consideraba que la Sociedad no tenía «pour dessein de régenter le monde au moyen d'un ministère international», sino que se trataba, en primer lugar y antes de nada, de «un organe d'exécution des traités de paix»<sup>100</sup>.

La creciente burocratización del organismo ginebrino acentuó los temores de los parlamentarios franceses, para quienes los preocupantes niveles de autonomía que estaba adquiriendo el órgano de gobierno de la Sociedad no podían ser percibidos sino como un grave peligro para la soberanía nacional: «Elle devient une organisation bureaucratique dont le fonctionnement tend à se substituer aux Nations», sentenció en 1923 Aristide Briand, futuro presidente del Consejo de la SDN<sup>101</sup>, quien ya había advertido el año anterior sobre los posibles riesgos que implicaba el Pacto en ese sentido. Su compañero de comisión, René Viviani, representante en el Consejo, le había secundado en su protesta: según el acta de la reunión, «Il s'élève contre l'idée de supernation. Les événements actuels ne permettent pas, dit-il, à un Etat de renoncer à sa part de souveraineté.»<sup>102</sup>

En España tampoco presentó este punto un aspecto unívoco. De hecho, debemos mencionar que, en la línea de lo que vimos con Antonio Maura, a menudo los autores expresaron

---

<sup>97</sup> «El Pacto imponía limitaciones objetivas al ejercicio de la soberanía, pero de ningún modo supuso una delegación de la misma al organismo internacional. De hecho, como señala J. A. Carrillo, aunque “la Sociedad de Naciones introdujo importantes innovaciones en el funcionamiento del sistema internacional, no alteró la estructura interestatal de este último, ya que no fue concebida como una instancia de autoridad política superior y por encima de los Estados soberanos”». José Luis NEILA HERNÁNDEZ: *España república mediterránea. Seguridad colectiva y defensa nacional: 1931-1936*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1994, p. 150.

<sup>98</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, sesión del 24 de diciembre de 1920, AN, C//14632.

<sup>99</sup> *Idem*, sesión del 7 de marzo de 1921, AN, C//14633.

<sup>100</sup> Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, p. 13.

<sup>101</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, sesión del 16 de mayo de 1923, AN, C//14635.

<sup>102</sup> *Idem*, sesión del 28 de junio de 1922, AN, C//14634 (el subrayado, en el original).

un cierto ambiente de confusión ante la multiplicidad de proyectos y de ideas en torno a la SDN y, sobre todo, ante la falta de concisión de sus promotores.<sup>103</sup>

El catedrático de Derecho internacional de la Universidad de Valladolid y futuro ministro de Estado en el Directorio civil de Primo de Rivera, José Yanguas Messía, sostuvo un criterio de máximos, frente a los planteamientos limitativos que acabamos de ver en Francia. Le encargaba Yanguas nada menos que la definición del nuevo Derecho internacional y la coordinación de «los derechos y aún los intereses de los Estados», confiando en que se erigiese «no ya sólo en juez de las naciones, sino en supremo órgano jurídico de la humanidad».<sup>104</sup>

Otro catedrático de Derecho internacional, Aniceto Sela<sup>105</sup>, de la Universidad de Oviedo, propuso una organización de la Sociedad reproduciendo precisamente el esquema organizativo de un estado, refiriéndose a aquella como «un gran Estado internacional». De esta manera, el poder legislativo sería asumido por un parlamento, en que los estados socios hallaren representación «proporcional a su poder, a su riqueza, a su representación, en suma, en el orden internacional», aventurando incluso la posibilidad de constituirlo en un sistema bicameral, en que, de un lado, pudieran tener representación los ciudadanos y, de otro, los organismos que estos formasen. Evocó, como precedente, el Parlamento aliado que había funcionado durante la guerra. Un poder ejecutivo se encargaría de aplicar la legislación así producida, organizando además una Administración. Y finalmente, los tribunales de este supra-estado tendrían que «participar del carácter de los tribunales ordinarios que hoy existen en el interior de todos los Estados».<sup>106</sup>

Cuando la Sociedad de Naciones vio al fin la luz y comenzó a desarrollar su actividad, ya a orillas del lago Lemán, los autores pudieron comprobar que lo que se había constituido no era un estado supranacional. Algunos como Orúe, lo saludaron con satisfacción y, recogiendo a Gabriel Hanotaux y Léon Bourgeois, la conminaron a que siguiera por ese camino: «“la Sociedad, no ocupándose jamás sino de facilitar las condiciones de acuerdos libremente consentidos, debe apartarse resueltamente de todo lo que pueda hacerla considerar como un super-Estado”, para convertirse “en una asociación entre naciones soberanas, formada en virtud de ciertos comunes

---

<sup>103</sup> Félix SUÁREZ INCLÁN: *La Sociedad de Naciones. Problemas económicos*, Madrid, Jaime Ratés, 1919, pp. 5-6. El político liberal había pronunciado esta conferencia en sesión pública de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el 1 de febrero de 1919. También en el prólogo de Rafael Altamira a la obra de José Ramón de ORÚE: *La Sociedad...*, p. XIX.

<sup>104</sup> José YAGUAS MESSÍA: *España y la Sociedad de Naciones*, Valladolid, Imp. de E. Zapatero, 1919, pp. 10-11. El texto pertenece a la conferencia de extensión universitaria que pronunció el autor el 15 de febrero de 1919.

<sup>105</sup> Julio GONZÁLEZ CAMPOS, Roberto MESA y Enrique PECOURT: «Notas para la historia del pensamiento internacionalistas español: Aniceto Sela Sampil (1863-1935)», en *Revista Española de Derecho Internacional*, N° XVII, 1964, pp. 561-583.

<sup>106</sup> Aniceto SELA: *La Sociedad de las Naciones*, Madrid, Jaime Ratés, 1919, pp. 18-21. Se trata de la conferencia que había dado el autor en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el 21 de abril de 1919.

intereses claramente fijados”». <sup>107</sup> No obstante, otros autores, como Adolfo González Posada, aun admitiendo que la SDN no era «un Estado, y menos un Superestado», adivinaban en su estructura y funcionamiento, así en su organización interna como en su vida exterior, las «esencias inspiradoras o sugestivas de una futura doctrina y de una práctica en formación, cosechables en la interpretación serena de la realidad “supernacional” que trabajosamente se produce ya alrededor de la Sociedad de Naciones.» <sup>108</sup>

#### 4. 3. 4. ¿Un cuerpo internacional de funcionarios?

Como hemos mencionado ya, podemos afirmar sin miedo a equivocarnos que la confusión dominó en buena medida tanto el pensamiento como las concepciones y actuaciones de los actores que se subieron al escenario de la Sociedad de Naciones. No es extraño, pues todo un conjunto de prácticas, ideas y conceptos novedosos fueron puestos en circulación en un breve lapso de tiempo y a todos ellos hubo de incorporarlos en un quehacer diario internacional que presentó, a su vez, no pocos retos y problemáticas igualmente novedosas.

Dentro de ese gran concepto innovador que fue en sí misma la Sociedad de Naciones, en esos primeros años de vida del experimento, los propósitos de ver reunidos a hombres de todo el mundo, trabajando codo con codo por el bien de la Humanidad, dejando de lado el lastre de sus propias nacionalidades, no podía, además de despertar a un tiempo idealistas entusiasmos y firmes rechazos, sino profundizar en esa confusión generalizada en que se estaban desarrollando todos los asuntos de la Sociedad. Porque, al igual que con todo lo demás, muy pocos tenían claro en qué consistía y cómo querían implementarlo.

Antes de nada, debemos distinguir entre tres tipos de individuos que tenían sobre sus hombros la misión encomendada a la SDN, que se corresponden con los tres órganos de la institución: en primer lugar, los representantes ante el Consejo, en el que sólo participaban, como

---

<sup>107</sup> José Ramón de ORÚE: *La Sociedad de Naciones...*, pp. 22-23. Las citas interiores, de Gabriel HANOTAUX: *L'œuvre de Barcelone*, París, 1922, p. 5 y Léon BOURGEOIS: *L'œuvre de la Société des Nations (1920-1923)*, París, Payot, 1923, p. 39, respectivamente.

<sup>108</sup> Adolfo GONZÁLEZ-POSADA: *La Sociedad de las Naciones y el Derecho político*, Madrid, Caro Raggio, 1925, 58-59 y 95. Estos debates no deberían ser leídos al margen de los que se estaban produciendo, desde los años de la guerra, por parte de diversas corrientes socialistas en torno al internacionalismo y las propuestas pacifistas de «gobierno mundial basado en leyes y normas reguladoras de la relación entre los Estados y el reequilibrio social y económico en el mundo de los productores.» Vid. Maximiliano FUENTES CODERA y Ferran ARCHILÉS (eds.): *Ideas comprometidas. Los intelectuales y la política*, Madrid, Akal, 2018. Véase también: Alessandro POLSI: «Società delle nazioni e internazionalismo fra le due guerre», en *Contemporanea*, N° 4, 2016, pp. 677-685, un artículo que busca además inscribirse en una línea historiográfica que en los últimos años está rescatando la historia de la Sociedad de Naciones y revisando la imagen tradicional de un proyecto fracasado. En esta línea, destacan las obras de Oona A. HATHAWAY y Scott J. SHAPIRO: *The Internationalists. How a Radical Plan to Outlaw War Remade the World*, Nueva York, Simon & Schuster, 2017 y Susan PEDERSEN: *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

sabemos, un número restringido de países (en los primeros años fueron nueve); en segundo lugar, los delegados que cada país enviaba a la Asamblea general, que se celebraba anualmente en otoño; y, finalmente, los funcionarios que componían la Secretaría general, establecida muy pronto en Ginebra y donde se llevaban a cabo todas las labores de estudio de los distintos asuntos que incumbían a la SDN, así como de preparación de las reuniones tanto del Consejo como de la Asamblea. La Secretaría estaba dividida en distintas secciones, especializadas en campos como las minorías, el desarme, la información, las cuestiones económicas y financieras, la cooperación...

Parece ser que los objetivos de Eric Drummond de crear un cuerpo internacional se referían exclusivamente a la Secretaría, que él mismo regentaba.<sup>109</sup> Sin embargo, ese espíritu internacional les parecía atractivo a muchos de estos actores, de modo que, como veremos, planeó también sobre los otros dos niveles y se dejó sentir en numerosas ocasiones, tanto en las exigencias de algunos de los representantes y delegados, como en los argumentarios de los gobiernos y de la propia Secretaría general.

#### 4. 3. 4. 1. *Representantes en el Consejo y delegados en la Asamblea*

Empecemos precisamente por los representantes en el Consejo y los delegados en la Asamblea. Los proyectos de la comisión francesa de estudio de la SDN contemplaron tanto los órganos de que habría de componerse la Sociedad como el carácter de sus miembros.<sup>110</sup> Aunque sus propuestas no fueron idénticas a las que adoptó finalmente la organización, resultan interesantes para perfilar el debate que se produjo en torno a esta cuestión.

Los comisionados proponían dos órganos principales: un Consejo internacional y una Delegación permanente. El Consejo, que se correspondería con la Asamblea general, verdadero órgano investido del poder de decisión, estaría formado por los jefes de gobierno o por sus representantes. No deja de ser interesante que, en estos inicios de la *nueva diplomacia*, se contemplara que «dès que la Société des Nations comptera un nombre appréciable d'adhérents, en raison des distances et en raison des multiples devoirs qui incombent aux chefs de gouvernement, il deviendra matériellement impossible de les réunir dans un délai suffisamment court», razón por la cual se contemplaba que pudieran hacerse representar. Eso sí, estos debían contar con la plenitud de poderes, en la medida en que se pretendía introducir una novedad fundamental con respecto a los modos anteriores de la diplomacia: la SDN no sería ser un congreso diplomático a la antigua usanza en que los representantes de los países participantes habrían de someter los resultados de sus negociaciones a la ratificación de sus respectivos gobiernos, sino que nos

---

<sup>109</sup> Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, pp. 87-92.

<sup>110</sup> AD, Série SDN, N° 4.



encontraremos ante un organismo internacional, al que los estados miembros habrán reconocido la capacidad de tomar decisiones que les comprometerá posteriormente.

Este rasgo del nuevo organismo conllevaría otra novedad, y es la adopción de un sistema de voto por mayoría, frente al usual de la unanimidad. No se le ocultaba al propio Jean Gout<sup>111</sup>, encargado de recoger las conclusiones de la comisión en varios *rapports*, que se trataba de una «innovation en matière de réunions internationales» cuya admisión por parte de los estados iba a ser complicado de conseguir. Emplazaba por ello a una discusión posterior con los aliados en que debían buscar la manera de conseguirlo, «en trouvant les garanties adéquates à donner aux minorités.»<sup>112</sup> No fue sin embargo la postura de la comisión británica quien, según la explicación de Fromageot, habría admitido el sistema de voto por mayoría «pour les questions concernant la procédure de la Conférence», pero habría decidido adoptar el «système diplomatique traditionnel de l'unanimité quant aux solutions à recommander pour le règlement même des conflits qui lui sont soumis».<sup>113</sup> Probablemente esta postura estuviera inspirada por el mismo espíritu contenido en el trabajo del Bryce Group, cuyas *proposiciones* recomendaban un cambio paulatino y no una ruptura radical con la diplomacia establecida.<sup>114</sup>

Para lograr que la SDN fuera una institución eficaz, la comisión proyectó la constitución de un segundo órgano, la Delegación permanente, que, contrastada con la estructura que adoptó finalmente la Sociedad, compartía elementos tanto con el Consejo como con la Secretaría general. No gozaría de los poderes del Consejo internacional, pero su carácter restringido le permitiría llevar a cabo una labor cotidiana, de preparación de los trabajos de aquél, de estudio de cada caso concreto, de vigilancia para detectar los posibles conflictos. Determinaba la comisión que este cuerpo permanente debía ser nombrado por el Consejo y no por los estados miembros, de manera que en ningún caso podrían sus integrantes ser considerados representantes de sus países de origen. Dado que su número sería necesariamente reducido, mediante esta manera de elección resultaría mucho más fácil para los miembros del Consejo ponerse de acuerdo sobre la elección «d'un certain nombre de hautes personnalités que leur compétence et l'autorité qu'elles auront acquise désigneront à leur suffrage pour ainsi dire sans acception de nationalité».<sup>115</sup>

---

<sup>111</sup> Ministro plenipotenciario, Gout será designado director del Service français de la Société des Nations.

<sup>112</sup> «Exposé des motifs de la résolution relative à la composition du Conseil international et de la délégation permanente. Rapport de M. Gout», 28 Mai 1918, AD, Série SDN, N° 4.

<sup>113</sup> Observations concernant les travaux de la Commission britannique sur la Ligue des Nations (Note de M. Fromageot), 25 Septembre 1918, AD, Série SDN, N° 5.

<sup>114</sup> «D'autre part, il faut de la continuité. Car des propositions impliquant une rupture trop violente avec l'ordre établi, ne seront probablement pas prises en sérieuse considération. Ce que l'on a essayé ici, c'est d'avancer un projet qui, tout en impliquant un progrès réel et radical sur l'organisation actuelle des rapports internationaux ne rompt pas assez vilement avec le cours du développement historique pour qu'on l'appelle utopique.» Vid. «Propositions pour éviter...» AD, Série SDN, N° 3.

<sup>115</sup> «Exposé des motifs de la résolution...», p. 7.

Puesta en marcha la Sociedad de Naciones y definidos sus dos órganos, la Asamblea y el Consejo, con las funciones y modo de designación de sus miembros que hemos señalado más arriba, el debate cogió fuerza. En poco tiempo, a medida que fueron asentando una rutina de trabajo y alcanzando conclusiones unánimes, los miembros del Consejo «comenzaron a sentir confianza en sí mismos y en el Consejo como institución». Las pretensiones de autonomía frente a sus respectivos gobiernos no tardaron en aflorar, y en determinadas ocasiones su actuación fue divergente de la de aquellos. Fue esta una cuestión que estuvo presente en las sesiones del Consejo de esta primera etapa, en especial en la de Roma de mayo de 1920, en que los representantes de Francia, Reino Unido e Italia defendieron esa independencia de acción que se les debía garantizar. Es cierto que debían conjugar esas pretensiones con la realidad de ser un órgano que no estaba dotado ni de poder ejecutivo propio, ni de fuerzas armadas ni de finanzas propias, dependiendo en todo ello de lo que los gobiernos estuvieran dispuestos a concederle. Sin embargo, como subraya Walters, «Balfour, Bourgeois y Tittoni estaban en una posición que les permitía cierta independencia de sus propios gobiernos» de manera que «la imagen del Consejo como reunión de Venerables Estadistas, apartados de las luchas, de los parlamentos y cancillerías, y guiados solamente por el espíritu del Pacto y buscando el bien general de todas las naciones no era del todo falsa.»<sup>116</sup>

Como nos podemos imaginar con facilidad a estas alturas, estos planteamientos — revolucionarios desde todo punto de vista— no fueron del agrado de muchos, ni en el Quai d'Orsay, ni en su vecino Palais Bourbon, sede de la soberanía nacional. En poco tiempo se perfilaron dos maneras opuestas de comprender aquellas figuras del Consejo de la Sociedad de Naciones: por un lado, una concepción, más cercana a la diplomacia clásica, según la cual nos encontramos ante representantes de los gobiernos, con una función asimilable a los embajadores; y, por otro lado, un planteamiento según el cual los miembros de los organismos de la SDN deberían tener un menor o nulo carácter nacional, en favor de un alcance verdaderamente internacional y multilateral. Un debate que se vio enriquecido por la voluntad cada vez mayor de los parlamentarios franceses de intervenir de manera activa en la política internacional, como vimos en el capítulo dos.

Así las cosas, nos encontramos de un lado la opción defendida por Viviani, que consideraba que los delegados «doivent avoir un mandat de leur gouvernement et, si les problèmes changent d'aspect, pouvoir s'entretenir avec lui des modifications à apporter à leurs instructions primitives.»<sup>117</sup> Es cierto que en este planteamiento hay una importante diferencia con el diplomático clásico, en la medida en que desaparecen la autonomía y la consiguiente

---

<sup>116</sup> Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, pp. 111-112.

<sup>117</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, sesión del 4 de marzo de 1921, AN, C//14633.

responsabilidad de quien se esperaba la gestión de los problemas únicamente sobre la base de las instrucciones generales recibidas, siendo ahora preciso tener identificado a un interlocutor claro —el director de la política internacional del país, esto es, el gobierno y, más concretamente, el ministro de Asuntos Exteriores— con el que poder discutir las circunstancias sobrevenidas y del que recibir las nuevas instrucciones para la gestión del problema.

Sin embargo, era precisamente esta concepción de los representantes como una especie de embajadores que reciben instrucciones y son revocables la que era contestada por la otra opción, representada por el diputado Marc Sangnier, quien consideraba que no podía tener lugar en la diplomacia multilateral que preconizaba la SDN, imponiéndose la necesidad de modificar la naturaleza de las relaciones que mantenían los delegados nacionales en los organismos de la Liga: «Evidemment le Gouvernement ne pourrait plus considérer ses représentants comme des fonctionnaires ; mais il y a précisément intérêt à modifier ces relations. Il y a intérêt à ce que les délégués puissent s'inspirer du bien de l'humanité ; sans quoi la Société des Nations sera peu à peu discréditée.»<sup>118</sup> Por ello, y fiel a esa inclinación de los diputados, Sangnier proponía que fuera el parlamento el que nombrara a los representantes de Francia en la Sociedad de Naciones, que seguirían representando al país, con una clara intención de que «de plus en plus, ce soient les peuples qui prennent contact au lieu des gouvernements» advirtiéndolo de que «la Société des Nations ne sera vivante qu'à ce prix».<sup>119</sup> La Association française pour la Société des Nations se había pronunciado en un sentido similar, pidiendo que los representantes de las distintas naciones en la Asamblea no fueran escogidos ni entre los miembros del Consejo de la SDN ni entre los jefes o miembros de los gobiernos nacionales, como explicaba en *L'Information* el historiador Alphonse Aulard<sup>120</sup>. El autor apoyaba su punto de vista apostillando que a la espera de que se determinase «un mode démocratique d'élection dans toutes les nations, il est à souhaiter que le gouvernement français choisisse nos représentants au grand parlement humain, non parmi les diplomates sceptiques ou blasés, non parmi les politiciens qui ne croient pas à la Société des nations, mais parmi les hommes qui y croient, qui y ont consacré leur vie, et qui ont la volonté de la pratiquer dans son esprit.»<sup>121</sup>

---

<sup>118</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, sesión del 4 de marzo de 1921, AN, C//14633.

<sup>119</sup> *Ibidem*. Recordemos aquí lo que hemos señalado en el segundo capítulo (vid. pp. 247-248) acerca de las reflexiones de los años 20 en torno a las relaciones internacionales, que debían transitar, según figuras como Alfred Zimmermann, de las relaciones entre estados a relaciones entre pueblos.

<sup>120</sup> Alphonse Aulard (1849-1928) fue el primer catedrático de Historia de la Revolución Francesa en la Sorbona, donde sería profesor de Pierre Renouvin. Publicó en 1901 la *Histoire politique de la révolution française, origines et développement de la démocratie et de la république (1789-1904)*, París, A. Colin. Desde la década de 1880 colaboró con numerosos periódicos, como *La Justice*, *Le Matin*, *Les Nouvelles Littéraires*, *La Lumière*, entre otros. Vid. Georges BELLONI: *Aulard, historien de la Révolution française*, París, Presses Universitaires de France, 1949.

<sup>121</sup> Alphonse AULARD: «La Société des Nations et son Assemblée», en *L'Information*, 23 de julio de 1920.

En el extremo opuesto se situaron otros parlamentarios, como el abate Émile Wetterlé, quien estimaba «qu'il y aurait péril à transformer les délégués des Etats en citoyens du monde. [...] Les délégués nationaux doivent y soutenir les intérêts de leur pays» precisando, como lo hicieran otros, que «la Société des Nations est une instance suprême chargée de régler des conflits, rien de plus.»<sup>122</sup> El mismo parlamentario lamentaría en análoga sesión, de mayo de 1923, tanto el carácter burocrático de la SDN como «l'esprit européen dont se pénètrent les fonctionnaires de ces services.»<sup>123</sup>

La filiación conservadora del clérigo diputado no nos debe inducir a error. La suya era precisamente la posición que reinaba en el Quai d'Orsay, como nos lo muestra muy bien una carta de Philippe Berthelot, secretario general del Ministerio de Asuntos Exteriores durante más de una década<sup>124</sup>, a Aimé de Fleuriau, ministro en Londres y futuro embajador en la misma capital:

«La position supérieure à tout intérêt national que prennent d'un côté M. Léon Bourgeois et de l'autre M. Balfour dans le Conseil de la Société des Nations me choque comme vous. Je réfléchis au moyen de mettre plus directement la main sur l'organisation française où Gout est véritablement insuffisant, de manière à suivre de près les affaires et à donner des instructions formelles aux délégués français. On a choisi pour l'Assemblée du 13 novembre Viviani et Hanotaux auprès de Léon Bourgeois. Ce sont de bons choix et des personnalités qui accepteront très volontiers nos instructions.»<sup>125</sup>

Marie-Renée Mouton es muy clara en sus conclusiones: «Les bureaux qui s'établissent à Genève à l'automne 1920 s'efforcent, à travers de nouvelles formes de la vie diplomatique, de dégager et servir les intérêts de la communauté internationale. Ceux de Paris, naturellement attachés aux méthodes traditionnelles, ont pour vocation de défendre les droits de leur propre pays.»<sup>126</sup> Con razón lamentaba Viviani la actitud impertinente y la abierta hostilidad hacia la organización internacional de la que hacían prueba los servicios del Quai d'Orsay<sup>127</sup>, lo que

---

<sup>122</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, sesión del 4 de marzo de 1921, AN, C//14633.

<sup>123</sup> *Idem*, sesión del 16 de mayo de 1923, AN, C//14635. No hay que perder de vista que, como ha puesto de manifiesto Carlos Fargas, en los años 20 algunos sectores intelectuales junto a determinadas instituciones sociales y políticas empezaron a fraguar un proyecto de Unión Europea dentro de la propia Sociedad de Naciones, a la que concebían como institución supranacional. Vid. Carlos FARGAS GARCÍA: *El proyecto de Unión Europea (1920-1940). Documentos para su estudio*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2019 (dirs. Elena Real, Manuel Núñez y Félix Sagredo).

<sup>124</sup> Para el conocimiento de la figura de Philippe Berthelot, remitimos sobre todo a la obra de Jean-Luc BARRÉ: *Philippe Berthelot. L'éminence grise, 1866-1934*, París, Plon, 1998.

<sup>125</sup> Berthelot a Fleuriau, 31 de octubre de 1920, citado por Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, p. 44.

<sup>126</sup> Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, p. 44.

<sup>127</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, sesión del 24 de diciembre de 1920, p. 4, AN, C//14632.

evidenciaba «avec quelle *répugnance* la diplomatie accepte le rôle de la Société des Nations»<sup>128</sup>, no obstante la convicción del representante francés en Ginebra de que «la Société des Nations ne puisse avoir la prétention de remplacer ses méthodes et son expérience»<sup>129</sup>. Tres años más tarde, Henry de Jouvenel<sup>130</sup> hacía el mismo análisis: «Certains fonctionnaires de ce service épuisent une partie de leur temps et de leurs efforts en lutte bureaucratique avec le Secrétariat de la SDN, qui risque de prendre au loin l'aspect d'une lutte contre la SDN elle-même.»<sup>131</sup> En resumidas cuentas, «les partisans d'une injection d'internationalisme dans la politique étrangère de la France sont alors très minoritaires».<sup>132</sup>

Hemos de enmarcar estas posturas en un panorama más amplio, en que al lado de los jóvenes diplomáticos como Jean Monnet, René Massigli —quienes apenas superaban la treintena en 1920— o incluso Jacques Seydoux, que no había cumplido los 50 cuando fue puesto al frente de la Sous-direction des Relations commerciales, y que mostraron una adaptación mucho mayor a las nuevas circunstancias y a los nuevos métodos, en los puestos de decisión de la diplomacia francesa —tanto en la Administración central, como en las embajadas y legaciones— seguían predominando diplomáticos con una larga trayectoria en la carrera, «de l'ère précédente», como se refiere a ellos Ulrich-Pier, representados de manera brillante por los hermanos Cambon<sup>133</sup>, o por el ya citado Fleuriau, quienes no podían sino mirar con asombro y desconcierto el desarrollo de este nuevo tipo de diplomacia, la multilateral. Preciso es aprehender y tener presente esta incompreensión para poder enmarcar en sus justos términos el rechazo al que nos hemos estado refiriendo antes. Son elocuentes en extremo las líneas que le escribía Paul Cambon a su hermano Jules el 4 de marzo de 1920:

---

<sup>128</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, sesión del 4 de marzo de 1921, p. 4, AN, C//14633 (la cursiva es nuestra). No se trataba de una impresión aislada; en otros sectores de la sociedad francesa se había percibido igualmente. El filósofo pacifista Gabriel Séailles lo había publicado ya tiempo atrás, en un artículo en *Le Pays* de marzo de 1918, recriminando a «nos diplomates officiels» que estuvieran anclados en los métodos tradicionales de su oficio y que no fueran capaces de comprender que se encontraban ante una nueva realidad, «une forme de vie plus complexe et plus haute», que podría tener en la SDN el nuevo órgano idóneo para afrontarla. Aún menos lograban desentrañar, añadirá Séailles, el modo en que «dans l'avenir elle peut intéresser la politique de la France, assurer sa sécurité et définir le rôle qu'il lui appartient de jouer encore dans le monde.» Vid. Gabriel SÉAILLES: «L'avenir de la France et la Société des Nations», *Le Pays*, 9 de marzo de 1918.

<sup>129</sup> Procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères, sesión del 24 de diciembre de 1920, AN, C//14632.

<sup>130</sup> Periodista, antiguo director de gabinete del ministro de Comercio y antiguo redactor jefe de *Le Matin*, tras la guerra fue elegido senador y en los años 20 ocuparía el puesto de alto comisario en Siria y el Líbano, llegando a ser embajador en la Italia de Mussolini y delegado en la Sociedad de Naciones.

<sup>131</sup> Citado por Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, pp. 43-44.

<sup>132</sup> Vid. reseña de libro de Mouton, por Pierre Guillen en *Relations Internationales*, N° 86, 1996, p. 228.

<sup>133</sup> Sobre los dos hermanos diplomáticos, remitimos al libro de Laurent VILLATE: *La République des diplomates. Paul et Jules Cambon, 1843-1935*, París, Science infuse, 2002. Precisamente la célebre obra de Jules Cambon, *Le Diplomate* (París, Hachette, 1926), constituye un canto de alabanza a la diplomacia y a la *carrière* clásicas.

«Je vois dans les journaux que tu présides les Ambassadeurs<sup>134</sup>. Je ne m'explique pas très bien ce qu'on fait dans cette réunion, mais je serais bête de chercher des explications à tout ce qui se fait partout en ce moment et qui est inexplicable.»

Y el 29 del mismo mes:

«Jamais on n'a vu pareil embrouillamini de conférences. Ici nous avons, je ne sais pourquoi, le conseil suprême qui se considère comme la Conférence de la paix. Puis il y a sous la présidence de Curzon le Conseil des Ministres et Ambassadeurs.

Enfin à Paris il y a, d'après nous, la Conférence de la paix qui subsiste. Son existence est purement imaginaire, c'est un fantôme, mais nous nous y cramponnons comme à une réalité. Et puis il y a le Conseil des Ambassadeurs que tu présides et que Millerand préside aussi quelquefois. Je ne sais quelles sont ses attributions. Je vois qu'il s'occupe des mêmes choses que nous et que les avis des deux conseils sont souvent contradictoires. Je n'y comprends rien et je ne te demande pas de m'expliquer quoi que ce soit. C'est inexplicable.»<sup>135</sup>

Debemos igualmente integrar otro factor, el de las trayectorias concretas de estos diplomáticos. A diferencia de grandes nombres de la diplomacia francesa, como los Cambon, Fleuriau, Jusserand..., quienes se habían curtido en la vieja diplomacia bilateral, llevada a cabo en los salones de las embajadas y legaciones, esos otros agentes, mucho más dispuestos hacia los nuevos métodos de la diplomacia, a menudo habían aprendido el oficio prácticamente en las conferencias y reuniones de representantes de diversas naciones, algunos de ellos habiendo desembarcado en la diplomacia precisamente en estos años de la guerra o de la inmediata posguerra.<sup>136</sup> Eran aún una minoría y sólo de manera gradual irían adquiriendo peso en el conjunto de la maquinaria diplomática francesa, lo que explica en parte ese difícil equilibrio entre el cambio y la continuidad que marcó los años 20. Es el caso de los tres agentes que hemos mencionado, y que en cierta medida podrían verse reflejados en la descripción que hace Ulrich-Pier de uno de ellos, René Massigli:

«En ces années [20], il fait l'expérience de la diplomatie multilatérale, qui se poursuivra avec ses responsabilités au sein du Service français de la SDN. De ce fait il n'est pas un diplomate tout à fait typique ; il n'occupera pas avant longtemps de poste dans une ambassade, n'est pas même intégré dans une sous-direction géographique au Quai d'Orsay. Il ne travaille donc pas dans le champ des relations bilatérales. D'une certaine façon il est en avance sur un grand nombre de ses collègues, car il est lancé dans la diplomatie multilatérale à une époque où elle n'en est qu'à ses débuts. Il travaille pour un organisme réunissant des représentants de

---

<sup>134</sup> Se refiere a la Conferencia de embajadores, el organismo que funcionó de 1920 a 1931, como sustitución, en tiempos de paz, del Consejo supremo aliado, con el objetivo de hacerse cargo de todas las cuestiones derivadas de la aplicación de los tratados.

<sup>135</sup> Citados por Raphaële ULRICH-PIER: *René Massigli...*, pp. 75-76.

<sup>136</sup> Sobre la dificultad de adaptación de los individuos de la «vieja diplomacia» a los nuevos hábitos, véanse algunas ideas en Ángel BALLESTEROS: *Diplomacia y relaciones internacionales*, Madrid, MAE, 1995, pp. 212 y ss.

plusieurs États, dont il faut concilier les intérêts et les visions géopolitiques bien différents. Il assiste aussi [...] à de nombreuses conférences internationales dont la perspective est également multilatérale.»<sup>137</sup>

En efecto, como han mostrado los trabajos de Peter Jackson, analizando precisamente la evolución de las prácticas diplomáticas en torno a la Gran Guerra<sup>138</sup>, y de Marion Aballéa, quien se ha centrado en el caso concreto de la Embajada francesa en el Berlín de entreguerras<sup>139</sup>, en la diplomacia francesa de los años 20 convivieron prácticas de la vieja diplomacia con los aires de la nueva, evidenciándose una tensión entre las dos corrientes, que visibilizaba una división generacional, que no era nueva, sino que había arrancado bastantes años atrás, al menos ya desde la reforma de Pichon, en 1907. Según Jackson, en 1919 la diplomacia francesa contaba con un sector de sus funcionarios que, en base a la formación y experiencia adquiridas, estaban preparados para dar una respuesta adecuada a los retos que la nueva vida internacional les ponía delante. Sin embargo, tenían a su lado a otro sector de diplomáticos que no estaban dispuestos a aceptar una situación que, como recogen ambos autores, les hacía perder relevancia en la dirección de los asuntos exteriores de su país, bien sea por el fortalecimiento de la maquinaria central frente a los agentes en el extranjero, bien sea por el desarrollo de un multilateralismo que no entendían y cuyas prácticas no compartían, acostumbrados como estaban a la política de alianzas y al sistema de balanza de poder. Las acusaciones a la diplomacia tradicional como una de las causas de la guerra habrían causado en sus actores una reacción y una reafirmación de sus posturas.

En lo que se refiere a España, la diplomacia tampoco se mantuvo ajena a estos debates. El representante español en el Consejo de la SDN se hizo enseguida eco del criterio de sus colegas Bourgeois, Balfour y Tittoni, en el sentido de una mayor autonomía en el seno de la organización internacional. Es probable que Quiñones, en la medida en que era embajador y por lo tanto un subordinado del gobierno, sintiera que no estaba gozando de la misma independencia que sus homólogos francés, británico e italiano, al igual que le ocurría al representante japonés, quien desempeñaba también la representación de su país ante la República francesa. Bajo esa luz puede explicarse mucho mejor el incidente provocado aquel mismo verano de 1920 con la Oficina

---

<sup>137</sup> Raphaële ULRICH-PIER: *René Massigli...*, p. 94.

<sup>138</sup> Peter JACKSON: «Tradition and adaptation: the social universe of the French Foreign Ministry in the era of the First World War», in *French History*, Vol. 24, N° 2, June 2010, pp. 164-196.

<sup>139</sup> Marion ABALLÉA: «L'ambassade de France à Berlin au lendemain de la Première Guerre mondiale. Bastion de la tradition à l'heure de la 'nouvelle diplomatie' ?», en Vincent Genin, Matthieu Osmont et Thomas Raineau (eds.): *Réinventer la diplomatie. Sociabilités, réseaux et pratiques diplomatiques en Europe depuis 1919*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2016, pp. 39-52.

española de la Sociedad de Naciones. Planteada la cuestión por sus compañeros en los términos que vimos, Quiñones no podía menos que irritarse al recibir bajo membrete de la OESDN las instrucciones para su actuación en el Consejo y al insistírsele en que debía pasar por ella sus comunicaciones con el Ministerio.



Source gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Imagen Nº 7. José Quiñones de León, tras tomar posesión de su puesto de embajador de España en París. 1918.  
Fuente: gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France.

Es cierto que esta actitud debe ser entendida a la luz de la personalidad del protagonista y de la posición que se había granjeado en la diplomacia española, desde la cual debía de considerar poco menos que vejatorio no poder comunicar directamente con los ministros de Estado. Sin embargo, debemos fijarnos en los argumentos que utilizó, ya que invocaba precisamente las manifestaciones hechas, apenas un mes antes, por Bourgeois, Balfour y Tittoni en orden a «la independencia que debían tener, aún con relación a sus respectivos Gobiernos, los representantes de las Naciones, extremando, en este punto, las opiniones Tittoni, que llegó a decir que una vez nombrados, debían ser libres en sus acciones, como participantes de un Cuerpo internacional y en las mismas condiciones que los Magistrados de un Tribunal»<sup>140</sup>. No pretendía

<sup>140</sup> Quiñones al ministro de Estado, marqués de Lema, 22 de junio de 1920, AGA, 82/5467, exp. 3.



el representante español una independencia absoluta de su gobierno, que eliminara las instrucciones habituales, pero cuando menos que no fuera una Oficina subalterna la que le dictara su actuación en Ginebra.

Al mismo tiempo que Bourgeois, Balfour, Tittoni o Quiñones estaban tratando de definir y defender una nueva práctica diplomática, caracterizada por el trabajo en común de un cuerpo de funcionarios internacionales, cuyos integrantes no estuvieran limitados por los intereses nacionales de sus estados de origen, su actitud no dejaba de ser también una reacción a la pérdida, en favor de los ministros y jefes de gobierno, del papel que históricamente habían desempeñado los representantes diplomáticos —siendo estos de carrera o no—. <sup>141</sup>

Sin embargo, igual que habíamos visto en el caso del Quai d'Orsay, el Palacio de Santa Cruz no estaba tampoco dispuesto a tolerar estas pretensiones del representante español de salirse de su tutela. El subsecretario, Emilio de Palacios, no podía ser más claro y contundente en su respuesta: «la independencia del Representante de un Gobierno en el Consejo Ejecutivo no alcanza más que a resolver por sí las cuestiones que le sean sometidas y respecto de las cuales el Gobierno no le haya dado instrucciones, bien por falta de tiempo, bien por tratarse de asunto que dada su índole haya creído deber confiar a la iniciativa personal del Representante». Y con respecto al criterio expuesto por el Consejo de la SDN, también se mostró igual de tajante: no le reconocía ningún derecho a «determinar ni el carácter ni el funcionamiento de las organizaciones que cada país entienda deber dar a los servicios relacionados con su participación en la Sociedad. [...] De cuanto preceda, acompañe o siga a la actuación de este Representante con relación a su respectivo Gobierno, no tiene para qué conocer el Consejo.» <sup>142</sup>

El contencioso que Quiñones tenía con la OESDN parecía terminado en julio, con la solución que había arbitrado la propia Secretaría general de la SDN, y que aceptaron los diferentes implicados, enviando toda la correspondencia tanto a París como a Madrid, de manera que no tuviera que recibirla Quiñones por conducto del Palacio de Santa Cruz. <sup>143</sup> De este modo, el representante ante el Consejo reforzaba su posición y autonomía, creando en la capital francesa otro espacio de centralización de las relaciones entre España y la Sociedad de Naciones.

---

<sup>141</sup> Mai'a Cross analiza, a través de cuatro grandes congresos y conferencias internacionales —Westphalia, Berlín, París y Maastricht— la existencia de una comunidad epistémica de diplomáticos, un «cuerpo diplomático europeo», que habría determinado la cooperación internacional o su ausencia a lo largo de estos cuatro siglos de historia. Precisamente en 1919 podríamos situar la incipiente formación de un cuerpo internacional de diplomáticos en el sentido que hemos indicado, o cuando menos, la aparición en escena de la reflexión y el debate acerca de su necesidad, en el entorno de la Sociedad de Naciones. Vid. Mai'a CROSS: *The European Diplomatic Corps: Diplomats and International Cooperation from Westphalia to Maastricht*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

<sup>142</sup> Informe de Emilio de Palacios, s/f [junio-julio 1920], AGA, 82/5468, exp. 10.

<sup>143</sup> En función de si estaba dirigida al ministro de Estado o al representante en el Consejo, se enviaría una o dos copias a cada destino. Walters a Huerta, secretario de la Embajada en París, 9 de julio de 1920, *Ibidem*.

Quiñones estaría, sin embargo, atento a cualquier indicio de merma de su libertad de acción en la SDN, como el que volvió a aparecer ese mismo verano, cuando en un tono desafortunado la Oficina le hizo saber que «aprueba su conducta en lo referente a los puntos que trata en su ya citada comunicación». Insistiendo sobre los propósitos de sus compañeros del Consejo, Quiñones hacía ver al ministro de Estado que era inadmisibile aquella conducta de la Oficina: «No sorprenderá ciertamente al elevado juicio de V.E. mi natural y urgente deseo de saber si la Oficina mencionada tiene atribuciones y autoridad, lo que parece desprenderse del hecho de usarlas, para aprobar, lo que habría de suponer el correlativo derecho de desaprobirla, la conducta del Representante de España en el Consejo de la Sociedad de las Naciones.»<sup>144</sup>

No parece que este enfrentamiento de posiciones entre los representantes en Ginebra y sus respectivos gobiernos se disiparan con la llegada del siguiente régimen, a tenor del testimonio de Manuel Azaña, quien se hizo eco de la queja del ministro de Estado, Zulueta, sobre el exceso de celo internacional de Salvador de Madariaga, quien llegaría a ser el representante de la España republicana en el Consejo de la SDN al tiempo que embajador en Francia: «De Madariaga se quejó un poco. Madariaga no quiere estar en París, sino en Ginebra. Zulueta cree que Madariaga se olvida a veces, en la Sociedad de Naciones, de que representa a nuestro país y procede como un *intelectual*».<sup>145</sup>

Por su parte, los gobiernos se aprovecharon de esa ambigüedad o falta de definición concreta del carácter que debían tener los representantes y delegados que cada país enviaba a Ginebra. Sabiendo que el criterio idealista proponía un carácter independiente para estos representantes, lo invocaban cuando les convenía para rehusar adoptar cierta actitud o llevar a cabo determinada acción. Un claro ejemplo nos lo proporciona la «batalla diplomática» de España por el puesto permanente en el Consejo de la SDN.<sup>146</sup> Habiéndose acordado el mantenimiento del *statu quo* en su composición en 1921, Quiñones consideró que no debía dar las gracias en nombre del ministro a los representantes de Francia, Reino Unido, Italia y Japón por su actitud favorable a España, para subrayar con ello que el gobierno español sabía que no habían actuado *motu proprio*, sino que tan sólo habían seguido las instrucciones de sus

---

<sup>144</sup> Quiñones al ministro de Estado, 6 de septiembre de 1920, *Ibidem*.

<sup>145</sup> Manuel AZAÑA: *Obras completas*, vol. 4, Madrid, Taurus, 2008, p. 219, citado en Manuel ESPADAS BURGOS: «Los actores de las relaciones internacionales: una perspectiva historiográfica española», en *Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne*, Nº 28-29, 1999, pp. 23-34, p. 25.

<sup>146</sup> Fernando María CASTIELLA Y MAÍZ: *Una batalla diplomática (1918-1926)*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1976.

respectivos gobiernos.<sup>147</sup> De esta manera, los respectivos embajadores, así como el ministro, podían seguir insistiendo ante los diferentes gabinetes. Sin embargo, al año siguiente, el Foreign Office hizo uso de aquel recurso para esquivar su implicación en favor de España. La carta enviada al embajador decía lo siguiente:

«En el memorándum que tuvo Vd. la bondad de entregarme el 18 de Agosto último exponía Vd. que el Gobierno Español vería con sumo gusto el que se autorizase al Representante británico en el Consejo de la Liga de las Naciones para que tomase las medidas conducentes a fin de que de acuerdo con los demás miembros que integran el Consejo y en su día con los de la Asamblea recabase de todos la permanencia de España como miembro de dicho Consejo. Al propio tiempo Vd. añadía que en el caso en que a pesar de todo no se llegase a obtener la permanencia de España se esperaba que el Gobierno británico declarase apoyar en dicha próxima Asamblea la reelección de España como miembro no permanente [...] *el Gobierno de S.M. juzga que es imposible de ningún modo ligar las manos de sus Delegados, que tienen en el asunto completo poder discrecional*, por lo que lamento no encontrarme en condiciones de dar a Vds. desde luego las seguridades a que aspira el Gobierno español.»<sup>148</sup>

En realidad, los gobiernos se guardaron la facultad de controlar el margen de autonomía con que sus delegados fueran a ejercer sus funciones. Según sabemos por el embajador español en Londres, Merry del Val, en la reunión de la Asamblea de marzo de 1926, que resultaría decisiva para determinar el anuncio de ruptura de España con la Sociedad, el Consejo de Ministros británico había decidido no limitar la gestión de Chamberlain y de Cecil «por sus instrucciones demasiado rígidas», con la sola condición de que tuvieran en cuenta la clara expresión de la opinión pública inglesa de no dificultar la entrada de Alemania en la SDN, lo que implica la correlativa posibilidad de imponerles las directrices concretas que el gabinete considerase oportunas.<sup>149</sup>

El gobierno español mantuvo una conducta similar. Al lado de la importante autonomía que Quiñones había logrado tener en el Consejo, y a quien el ejecutivo otorgaba a menudo disposición libre de su voto<sup>150</sup>, en ocasiones desde Madrid se concedía a sus delegados una amplia libertad de acción<sup>151</sup>, aunque estos no siempre la usaran; y en otros casos, el detalle con que se pedían y dictaban las instrucciones es impresionante. No nos referimos ya a las clásicas instrucciones que recibían los diplomáticos al partir hacia la misión encomendada, sino a las

---

<sup>147</sup> «Por lo que respecta a Mr. Bourgeois, por ejemplo, no obstante tener que reconocer su buena voluntad personal, su afecto y la circunstancia de haberme servido su actitud en gran parte para determinar la de las demás, no ha hecho otra cosa que cumplir lo que explícita y (...) se me había ofrecido en París.» Quiñones al ministro de Estado, 6 de octubre de 1921, AGA, 82/5534, exp. 8.

<sup>148</sup> Villiers, jefe del League of Nations and Western Department, a Merry del Val, embajador español en Londres, 2 de septiembre de 1922, *Ibidem*. La traducción es de la embajada en Londres y la cursiva es nuestra.

<sup>149</sup> Telegrama de Merry del Val a Quiñones, 4 de marzo de 1926, AGA, 82/10897, exp. 3.

<sup>150</sup> Telegrama Quiñones a Estado, 3 de marzo de 1926, *Ibidem*.

<sup>151</sup> Telegrama de Gimeno al ministro de Estado, Ginebra, 6 de septiembre de 1923, AGA, 82/5468, exp. 12.

indicaciones precisas que el Ministerio hacía llegar a sus delegados vía telégrafo, conforme estos las solicitaban. Según se hubiera desarrollado la reunión, el delegado corría a informar a su ministro, enunciar los diferentes supuestos en que consideraba que se iría a plantear la siguiente parte y pedir instrucciones exactas sobre su actitud —intervenir o no en el debate—, sobre los propósitos a mantener, así como, desde luego, acerca del sentido de su voto.<sup>152</sup> La rapidez experimentada en las comunicaciones gracias al desarrollo del telégrafo había modificado radicalmente, en efecto, el valor y la misión del diplomático.<sup>153</sup> A este respecto, cabe recordar que ya en 1886 el diplomático Antonio de Castro y Casaléiz, al que ya conocemos por su actividad parlamentaria, escribía en su *Guía práctica del diplomático español* lo siguiente: «Hoy, verdaderamente, el telégrafo ha quitado casi toda la responsabilidad al Negociador en la mayor parte de los casos, porque a la carencia de instrucciones o defecto de las que tenga, se puede suplir en el acto pidiendo explicaciones, o solicitando que se apruebe lo que piensa proponer, por medio de un simple telegrama cifrado».<sup>154</sup>

Por otro lado, el gobierno español también apeló en alguna ocasión a la consideración de la Asamblea como una congregación de representantes de los pueblos. Así lo hizo, por ejemplo, al defender el uso del castellano como idioma oficial junto al inglés y el francés, así como el carácter oficial de las traducciones, que debían pasar de ese modo a ser sufragadas por la SDN. En el debate abierto en torno a esta cuestión, Emilio de Palacios subrayó en efecto que aquella «no era una Asamblea de diplomáticos, como había dicho el Delegado servio, sino una Asamblea de países, por lo cual los Gobiernos debían tener plena libertad para enviar sus mayores capacidades, supieran o no francés o inglés.»<sup>155</sup>

#### 4. 3. 4. 2. *Una Secretaría internacional*

Pero fue, como dijimos, en la Secretaría general donde Eric Drummond se propuso constituir un cuerpo de funcionarios estrictamente internacional. Según nos relata Walters, se trató de una determinación primigenia del británico y de un empeño personal. La condición *sine qua non* para conseguirlo residía en el modo de designación. Los funcionarios no debían recibir los empleos de sus propios gobiernos, sino de una instancia internacional, la propia Secretaría.<sup>156</sup>

---

<sup>152</sup> Sirvan como ejemplo, los telegramas cruzados del conde de Gimeno con el ministro y el subsecretario, de septiembre de 1923, *Ibidem*.

<sup>153</sup> David Paul NICKLES: *Under the Wire: How the Telegraph Changed Diplomacy*, Cambridge, Harvard University Press, 2003.

<sup>154</sup> Citado por Blanca LOZANO: «Pasado, presente y futuro de la carrera diplomática», en *Documentación Administrativa*, nº 210-211 (mayo-septiembre 1987), pp. 307-342, p. 337.

<sup>155</sup> Telegrama de Quiñones a Lema, 29 de noviembre de 1920, AGA, 82/10842, exp. 6.

<sup>156</sup> Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, pp. 87-88.

Sin embargo, el propósito de Drummond no resultaría sencillo. No sólo la originalidad de la propuesta y la absoluta falta de antecedentes se le plantearían como inconvenientes, sino que los gobiernos no estaban dispuestos a replegar fácilmente sus naturales inclinaciones a ejercer influencia en cualquier tipo de estructura ejecutiva, tanto menos en una de esta naturaleza, que iría a intervenir en asuntos que les afectaría directamente. De esta manera, Jean Monnet, secretario general adjunto de la SDN, debió subrayar el carácter internacional de la Secretaría en una carta al ministro de Asuntos Exteriores francés, Stephen Pichon, quien le había pedido una serie de detalles sobre las previsiones presupuestarias, toda vez que Francia fue, junto al Reino Unido, la primera nación en sostener económicamente a la SDN: «Ses membres sont nommés, non dans le but de représenter un pays au sein de cette administration, mais pour collaborer aux travaux de la Société en général. Les appointements fixés pour chacun seront donc prélevés sur le budget global de la Société, les pays adhérents participant tous aux frais généraux, même si aucun de leurs nationaux ne remplit de poste au Secrétariat.»<sup>157</sup>

Las grandes potencias no tuvieron demasiadas dificultades en contar con amplia nómina de nacionales en los distintos puestos de la Secretaría. Pero a las pequeñas, cada puesto, por insignificante que fuera, les costaba infinitamente más esfuerzo. Precisamente porque las anteriores no querían renunciar a su superioridad numérica. De hecho, como subraya Bledsoe, la imagen de órgano internacional e imparcial que quería transmitir la Secretaría se vio dañada precisamente por el dominio de los puestos de dirección por parte de los miembros permanentes.<sup>158</sup>

Quiñones de León fue un infatigable trabajador en este sentido, usando hasta el extremo de su buena relación con Drummond para conseguir aumentar la presencia española en Ginebra, desde los puestos más humildes y aquellos de un carácter eminentemente técnico, que solían proveerse por concurso, hasta los cargos de jefe o director de sección.<sup>159</sup> Una vez obtenido un puesto para un español, si al cabo del tiempo este decidía dimitir, la batalla volvía a comenzar para lograr que lo sustituyera otro connacional. En alguna ocasión, al no tener la certeza de que dicho reemplazo estuviera asegurado, el embajador en París insistía ante el agente en cuestión para demorar su partida. Fue el caso del diplomático Juan Teixidor, que en varias ocasiones hizo saber su deseo de dejar Ginebra, pero que permaneció en su puesto prácticamente una década.

---

<sup>157</sup> Jean Monnet a Stephen Pichon, 16 de agosto de 1919, citado por Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, p. 20.

<sup>158</sup> Gerie BLEDSOE: *Spain in the League of Nations...*, p. 100.

<sup>159</sup> A finales de nuestro periodo, Quiñones le relataba al ministro de Estado, quien parece haberle pedido cuentas sobre este asunto, las gestiones que hacía, las dificultades a las que tenía que hacer frente, así como los resultados obtenidos a pesar de todo, un resumen que viene avalado por toda la documentación conservada al respecto. Quiñones al duque de Alba, 22 de octubre de 1930, AGA, 82/5501, exp. 1.

La batalla desplegada por Quiñones en este campo contó con más fracasos que éxitos y a menudo tuvo el sentimiento —que la documentación, vista en conjunto, no parece desmentir— de que España estaba recibiendo un trato desigual. No desconocía el representante español la norma que quería seguir Drummond, de escoger libremente a sus funcionarios<sup>160</sup>, y que el propio secretario general le subrayaría en alguna ocasión, ante sus insistencias y, sobre todo, ante las abiertas protestas<sup>161</sup> que le dirigía:

«Up to now, I have, as far as I know, never received a proposal from any Government [...] It appears to me that such a proposal would run contrary to the theory of one of the underlying principles of the Secretariat, viz., that appointments to the Secretariat must be entirely free from Governmental pressure as regards individuals. This is a principle which I am bound to uphold, and have upheld in recent discussion by all means in my power. Of course, I do not mean by this that a Government should not be at liberty to suggest candidates if it wishes to do so, but such candidates must be considered as having no special claims to posts beyond what their qualifications may give them»<sup>162</sup>

Pero tampoco se le ocultaba a Quiñones que detrás de las reglas establecidas se escondía un procedimiento que en realidad favorecía innegablemente a las grandes potencias: «Je ne sais pas quels ont pu être les arguments dont les autres Gouvernements se sont servis dans des cas analogues, je n'en connais que le résultat.»<sup>163</sup>

Sea como fuere, tanto Quiñones de León como sus jefes en Madrid estaban perfectamente enterados del espíritu internacional que Drummond pretendía imprimir a la Secretaría general, así como de la antipatía que despertaba en Ginebra el hecho de que los funcionarios que ahí trabajaban utilizaran sus puestos en beneficio de sus propios países.<sup>164</sup> Pero el conocimiento de la teoría no les impidió seguir a menudo una práctica totalmente contraria. La justificación primera de los desvelos de Quiñones residía precisamente en la confianza en que aquellas nominaciones fueran «a redundar seguramente en beneficio de los intereses

---

<sup>160</sup> «La Secretaría General, para afirmar su independencia, hace hasta alarde a veces de no seguir las indicaciones de los Gobiernos y de buscar directamente los funcionarios que necesita allí donde cree encontrarlos», subrayaba al marqués de Lema en mayo de 1920, AGA, 82/10892, exp. 1. Idéntica advertencia hará años más tarde a Primo de Rivera: «Debo empezar por advertirte, que estos nombramientos no se hacen por los Gobiernos, ni siquiera a propuesta suya, pues corresponde, según el Pacto, al Secretario General, sin propuesta de nadie, el reclutamiento de los funcionarios.» Carta del 28 de marzo de 1928, AGA, 82/5503, exp. 9.

<sup>161</sup> Quiñones a Drummond, 4 de febrero de 1922. AGA, 82/5486, exp. 7; *Idem*, 23 de abril de 1926, AGA, 82/5503, exp. 10; *Idem*, 29 de octubre de 1930, AGA, 82/5501, exp. 1.

<sup>162</sup> Drummond a Quiñones, 27 de abril de 1926, AGA, 82/5503, exp. 10.

<sup>163</sup> Quiñones a Drummond, 28 de abril de 1926, *Ibidem*.

<sup>164</sup> Siendo designado Aguirre de Cárcer como director de la Sección de Minorías, en el verano de 1928, el Secretario general le había sugerido la posibilidad de acudir a Ginebra junto a la delegación española que iba a asistir a la siguiente reunión de la Asamblea. Sin embargo, Quiñones le hizo ver el inconveniente de aquello: «Excuso decirle el gusto con que le tendría conmigo pero creo no le conviene sobre todo dadas *actuales críticas acerca ideas y tendencias nacionales de funcionarios que deben tener mentalidad estrictamente internacional*.» Telegrama del 7 de septiembre de 1928, AGA, 82/5503, exp. 9 (la cursiva es nuestra).

nacionales»<sup>165</sup>, lo que fue una constante en la búsqueda de los distintos nombramientos o ascensos.

No quedaron defraudadas las esperanzas depositadas en aquellos agentes, como se encargaba de hacerles ver su «jefe»<sup>166</sup>, el embajador en París.<sup>167</sup> Al plantear su marcha de la Secretaría, en 1922, Luis Antonio Bolín le confesaba a Quiñones, en un informe secreto, que contando con Madariaga en la Sección de información y con Teixidor en la de tratados, podía marcharse «con la conciencia tranquila y en la seguridad de que nuestros intereses quedan entre las mejores manos posibles».<sup>168</sup> Por su parte, el ministro de Estado pidió al embajador en París que lo convenciera para quedarse en su puesto, «pues es muy inteligente y el porvenir puede reservarnos una probabilidad de *usarle para fines patrióticos en el seno de la misma Sociedad*».<sup>169</sup>

Eso sí, cuando convenía, no dudaban en acudir al precepto reglamentario, como ocurrió al detectarse que uno de los funcionarios españoles en la Organización Internacional del Trabajo, Javier Bueno, se dedicaba a hacer propaganda comunista. Recordando las normas fijadas por el Pacto de la SDN, la Presidencia del Consejo de Ministros subrayó que se desentendía del asunto en la medida en que «los funcionarios de esa Oficina ni representan a los Gobiernos de los países a los que pertenecen, ni son nombrados por estos».<sup>170</sup>

Acaso fue Antonio Bolín el que con mayor contundencia determinó su actuación en el seno de la SDN en función de los intereses particulares de España<sup>171</sup>. Un ejemplo bastará para ilustrarlo. En 1921, la Secretaría general decidió explorar la posibilidad de establecer una oficina de enlace en América latina. Bolín, como miembro de la Sección de información, fue comisionado, junto a un compañero suyo uruguayo, para un viaje de estudio en diversos países del otro lado del Atlántico, para conocer el estado de ánimo de las autoridades iberoamericanas hacia la SDN y tratar de mejorarlo. Dada la situación de España con respecto al mundo iberoamericano y sus intenciones de capitalizar en el seno de la Sociedad esos vínculos históricos y culturales, el funcionario español no pudo menos que ver en este encargo una magna

---

<sup>165</sup> Marqués de Lema a Merry del Val, 24 de mayo de 1920, en que instruía al embajador —recordemos que en esos primeros meses la Secretaría estaba aún localizada en Londres— para que no se opusiera a la designación del español Luis Antonio Bolín para un puesto en la Sección de información, a pesar de que se había hecho de manera directa y no por conducto del gobierno español. AGA, 82/5486, exp. 7.

<sup>166</sup> Como se refería a Quiñones Luis Antonio Bolín. Cf. sus misivas a la embajada en París, 28 y 30 de noviembre de 1921, AGA, 82/10845, exp. 6.

<sup>167</sup> Quiñones a Teixidor, 2 de noviembre de 1925, AGA, 82/5503, exp. 10.

<sup>168</sup> Informe de Bolín a Quiñones, 12 de enero de 1922, AGA, 82/5503, exp. 11.

<sup>169</sup> Ministro de Estado a Quiñones, 2 de febrero de 1922, AGA, 82/5501, exp. 1.

<sup>170</sup> Nota de la Secretaría de la Presidencia del Consejo de Ministros, 17 de enero de 1931, *Ibidem*.

<sup>171</sup> A pesar de que estaba, él también, perfectamente al tanto del espíritu internacional que reinaba en la Secretaría general. Cf. carta de Bolín a Carlos de la Huerta, secretario de la Embajada en París, 9 de junio de 1921, AGA, 82/10845, exp. 6.

oportunidad de servir a su patria. Poco tardó en ponerse a las órdenes de Quiñones, «pues yo no reconozco en este asunto a más Jefe que V., ni más intereses que los que V. defiende».<sup>172</sup> Para empezar, Quiñones consiguió que ambos comisionados visitaran juntos los mismos lugares, en vez de repartirse los destinos, de manera que el español pudiera aprovechar todas las oportunidades del viaje para estar atento a lo que podía beneficiar a su país.<sup>173</sup> Inmediatamente después, dirigió una circular a los representantes españoles en los países objeto del viaje, para subrayarles el interés que había en que le procuraran «todas las orientaciones y todos los elementos de información que considere oportunos para el cumplimiento de su misión, en particular en lo que pueda importar a los intereses españoles.»<sup>174</sup>

Ahora bien, es el informe que Bolín envió a la embajada en París antes de elaborar el informe para el Secretario general, el que resulta de una gran elocuencia acerca del sentido que daba este funcionario a su labor en Ginebra. Habiéndole pedido antes al embajador «las instrucciones que V. desee, para seguir las al pie de la letra y saber, antes de presentar el rapport, la actitud que conviene tomar», Bolín analizó el proyecto en su memoria exclusivamente desde el punto de vista de España. Planteados los distintos supuestos y señalada la poca inclinación en la Secretaría a designar a un español para dirigir aquella Oficina<sup>175</sup>, entendía que «el único interés para España [...] es conseguir que no se realice el proyecto de establecer el Bureau». La conclusión era sencilla: «La obra de torpedear el plan no ofrece grandes dificultades. Tengo el honor de proponer que se lleve a cabo.»<sup>176</sup> Pero no sólo Bolín participó en la obra patriótica de impedir la instalación de esta oficina. Madariaga, por su parte, también intervino, para aportar los inconvenientes que se podrían alegar con ese objetivo.<sup>177</sup> Finalmente, la Oficina fue creada en la misma ciudad de Ginebra, en 1922, desarrollando su actividad con cierta autonomía hasta 1924, cuando pasó a ser prácticamente una oficina que centralizaba la correspondencia con América latina.<sup>178</sup>

Una vez más, no representaba España una excepción. Para empezar, en el mismo caso de la Oficina planificada en América, vemos que, entre otros países, Francia había acogido de manera positiva el proyecto, viendo «la posibilidad de servirse de él para su política en

---

<sup>172</sup> Bolín a Quiñones, 28 de noviembre de 1921, AGA, 82/10845, exp. 6.

<sup>173</sup> Telegrama de Quiñones al Ministerio de Estado, 7 de julio de 1921, AGA, 82/5503, exp. 1.

<sup>174</sup> Circular del embajador en París, s/f, *Ibidem*.

<sup>175</sup> Que ya había hecho ver con anterioridad: Bolín a Quiñones, 28 de noviembre de 1921, AGA, 82/10845, exp. 6.

<sup>176</sup> Memorándum del 16 de diciembre de 1921, *Ibidem*.

<sup>177</sup> Nota de Madariaga del 13 de enero de 1922, *Ibidem*.

<sup>178</sup> Véase la información que sobre ella ofrece el portal de los archivos de Naciones Unidas, fondos de la Sociedad de Naciones: «Liaison with Latin America, 1919-1946 (Sub-Fond)», <https://biblio-archive.unog.ch/detail.aspx?id=413> [consultado el 19 de junio de 2018].



Sudamérica, cada vez más activa».<sup>179</sup> En efecto, como nos explica Bledsoe, a menudo la primera lealtad de los funcionarios que trabajaban en Ginebra no era para la Sociedad, sino para sus respectivas naciones. Pone el ejemplo de Bernardo Attolico<sup>180</sup>, quien, en la línea de lo que hacían los demás funcionarios, quienes intercambiaban regularmente consejos con sus gobiernos, se mantuvo en constante contacto con Roma, en especial durante la crisis de Corfú.<sup>181</sup> El propio Madariaga había denunciado en *The Times* que «el personal italiano de la SDN estaba más a las órdenes de Roma que a las que les imponía su labor internacional».<sup>182</sup>

De hecho, «Spaniards in Geneva were probably less guilty of infractions of Staff Regulations than many of their colleagues.»<sup>183</sup> En esta línea, en una carta que nos hace ver que los principios de la Sociedad de Naciones fueron calando poco a poco en los diplomáticos españoles, el ministro en Sofía subrayaba al ministro de Estado que, en su viaje de trabajo como director de la Sección de Minorías, Pablo de Azcárate «ha conseguido evitar todo acto público en su honor en el que hubieran podido insinuarse actitudes o presiones contrarias al espíritu de imparcialidad y recta justicia en que ha de inspirar su actuación como miembro activo de la Sociedad de las Naciones».<sup>184</sup>

Ahora bien, si había ese afán por emplazar en Ginebra a profesionales españoles y si se esperaba de ellos unos servicios en bien del país, también es cierto que tanto en Madrid como especialmente en París pusieron un especial cuidado en enviar a agentes con una buena

---

<sup>179</sup> Quiñones al marqués de Lema, 25 de mayo de 1921, AGA, 82/10845, exp. 6.

<sup>180</sup> Bernardo Attolico (1880-1942), diplomático de carrera, desempeñó diversos e importantes puestos en la Sociedad de Naciones. Empezando en octubre de 1920 como director de la Sección de tránsito, en diciembre sería nombrado alto comisario en Dantzig, volviendo poco después a Ginebra como director de la Sección de desarme. En 1922 sería nombrado vicesecretario general de la Sociedad, puesto en el que permaneció cerca de cuatro años. Cf. la voz «ATTOLICO, Bernardo» del *Dizionario Biografico degli Italiani*, disponible en [http://www.treccani.it/enciclopedia/bernardo-attolico\\_\(Dizionario-Biografico\)/](http://www.treccani.it/enciclopedia/bernardo-attolico_(Dizionario-Biografico)/) [consultado el 19 de junio de 2018]

<sup>181</sup> Que enfrentó a Italia con Grecia por el asesinato en territorio griego del general italiano Tellini y varios subordinados suyos, encargados por la Conferencia de Embajadores de marcar sobre el terreno la frontera entre Albania y Grecia. Ante la aceptación solamente parcial de las condiciones del ultimátum dado al país heleno por Mussolini, este último decidió la ocupación de la isla griega de Corfú. El incidente, llevado enseguida ante el Consejo de la Sociedad de Naciones, devino pronto en el primer gran desafío a la autoridad del Pacto: Italia amenazó con salir de la Sociedad si el Consejo entendía en el asunto, exigiendo que fuera la Conferencia de Embajadores (comité formado por representantes de Gran Bretaña, Francia, Italia y Japón) la autoridad competente en la solución del problema, una posición en la que Mussolini estuvo secundado por Francia, en flagrante contradicción a la letra y espíritu del Pacto y en una clara maniobra de Poincaré para conseguir el apoyo de Italia en su lucha por que Alemania respetara lo pactado en cuanto a la región del Ruhr. Fue, en efecto, la Conferencia la que resolvió el conflicto con una solución intermedia: pago de indemnización por parte de Grecia a Italia, investigación de los hechos por parte de una delegación de la propia Conferencia... El papel secundario que admitió para sí el Consejo frente a la Conferencia de Embajadores, inhibiéndose de intervenir activamente en una agresión de un país miembro a otro comprometió de manera importante su posición y autoridad para el futuro. Vid. Francis Paul WALTERS: *Historia de la Sociedad de Naciones...*, pp. 248-258.

<sup>182</sup> Octavio VICTORIA: *Vida de Salvador de Madariaga*, Madrid, Fundación Ramón Areces, 1990, vol. 1. p. 88.

<sup>183</sup> Gerie BLEDSOE: *Spain in the League of Nations...*, pp. 99-100.

<sup>184</sup> Ministro en Sofía al ministro de Estado, 27 de febrero de 1931, AGA, 82/5486, exp. 7.

preparación y una gran capacidad de trabajo, adecuados para los puestos en que irían a desempeñar su labor. No se trató de colocar a tal o cual recomendado en un buen puesto en Ginebra, sino que se buscaba en cada caso la persona idónea para el perfil que se necesitaba.<sup>185</sup> Porque además de aprovechar su presencia en las oficinas de la SDN o el prestigio de los altos puestos que anhelaban, las autoridades diplomáticas españolas eran conscientes de la capacidad de intervención que irían a tener en unos asuntos de la importancia de los que se dirimían en la Sociedad de Naciones, como se lo subrayaba Quiñones al ministro de Estado al anunciarle que había conseguido que fuera elevado a la categoría de dirección el puesto de jefe de la Sección de desarme, que desempeñaba Madariaga.<sup>186</sup>

Aunque no se le ocultaba la escasez de personal debidamente capacitado para el trabajo internacional<sup>187</sup>, desde el principio se orientó Quiñones de León hacia los perfiles de carácter técnico, sabiendo que «no hemos de fijarnos principalmente en diplomáticos, por no ser éstos los que se prefieren [en Ginebra]». <sup>188</sup> En efecto, de los tres funcionarios que ocuparon puestos de dirección —Manuel Aguirre de Cárcer, Pablo de Azcárate y Salvador de Madariaga— sólo el primero era diplomático de carrera, y no permaneció en su empleo sino escasos dos años. El segundo, sobrino del veterano jurista y político krausista, don Gumersindo de Azcárate, era catedrático de Derecho administrativo y había sido, al igual que su tío, diputado por León. Por su parte, Madariaga, ingeniero de profesión, se volvió hacia el periodismo a lo largo de la guerra mundial. En puestos subalternos, junto a diplomáticos como Juan Teixidor, Juan Schwartz Díaz-Flores o Antonio de Motta y Ortiz, estuvieron profesionales de distinta procedencia, como Luis Antonio Bolín (abogado y periodista), José Plá (capitán de infantería) o Rafael Suárez-Rivas (periodista), entre otros.

Rasgo común a todos ellos fue su juventud, la mayoría situándose en la treintena en el momento de ingresar en la Sociedad de Naciones, algunos incluso sin haberla alcanzado aún, como Bolín o Teixidor, este último, secretario de embajada que llegaría a Ginebra en los primeros años de su carrera, formándose en el espíritu internacional de la Sociedad durante una década. A

---

<sup>185</sup> «Más que meros funcionarios, hacen falta candidatos de cierta personalidad, tanto por su posición como por su inteligencia y por su carácter, y con costumbre de tratar extranjeros. [...] En el personal del Consejo de Estado y tal vez en el personal del Senado y del Congreso, y en el de otros Centros administrativos, es probable que haya personas aptas, siempre que sepan bien el francés y el inglés, o por lo menos una de estas lenguas, para tales puestos. Lo que quiero decir es que hacen falta personas de condiciones, que sirvan realmente para el caso». Quiñones al marqués de Lema, 19 de enero de 1921, AGA, 82/5501, exp. 1; Véase también *Idem*, 9 de abril de 1922, AGA, 82/5503, exp. 12; Madariaga a Quiñones, 20 de junio de 1922, AGA, 82/5503, exp. 6 y Quiñones a Domingo de las Bárcenas, Subsecretario de Estado, 29 de octubre de 1930, AGA, 82/5501, exp. 1.

<sup>186</sup> Quiñones al ministro de Estado, 23 de diciembre de 1925, *Ibidem*.

<sup>187</sup> «[...] no tenemos personal internacional en abundancia y los diplomáticos aptos para esto no parecen muy inclinados a venir». Madariaga a Carlos de la Huerta, 9 de febrero de 1922, *Ibidem*.

<sup>188</sup> Quiñones al marqués de Lema, 19 de enero de 1921, *Ibidem*.

menudo se trataba de individuos con una determinada experiencia internacional, que habían realizado estancias de estudios o de trabajo en otros países. Es por ejemplo, el caso de Pablo de Azcárate, quien entre 1910 y 1921 había vivido en Francia, Bélgica, Reino Unido o Estados Unidos, en dos de estas ocasiones pensionado por la Junta de Ampliación de Estudios. Evidentemente, el dominio de los idiomas, al menos del francés, fue una condición básica para su selección.

En conjunto, podemos afirmar con Bledsoe que los españoles que trabajaron en los años 20 en Ginebra fueron agentes capacitados y con grandes dotes para el trabajo que desempeñaron.<sup>189</sup> Luis Antonio Bolín asumió muy bien lo delicado de las tareas de la Sección de información, sobre todo en los primeros momentos de vida de la Sociedad.<sup>190</sup> En las celebraciones del Consejo fuera de Ginebra, se empleaba a fondo en aprovechar esa presencia para visitar a los directores de los medios de comunicación más importantes «para tratar de que en los periódicos se reserve la mayor cantidad de espacio a los trabajos de la Asamblea de Ginebra, organizar el envío de información y procurar que si ello es posible, los periódicos principales manden corresponsales a Ginebra»; así como en tomar contacto con las personalidades políticas más destacadas, en la medida en que se trataba de «uno de los principales objetos de la Sección de información, necesariamente interesada en conocer el punto de vista de los directores de la opinión de diversos países respecto a la Sociedad de las Naciones.»<sup>191</sup> De Pablo de Azcárate, nos dice Madariaga, su mentor, que «en aquella casa cayó muy bien, tanto por la buena labor que hacía como técnico de tan delicado tema [las minorías] como por su buen tacto con jefes y compañeros. Pronto se hizo una reputación merecida de hombre seguro de lo que decía, objetivo e imparcial.»<sup>192</sup> Teixidor, por su parte, hablaba con frecuencia de la vitalidad de la Secretaría y de lo interesante y útil que resultaban los trabajos ahí desarrollados.<sup>193</sup>

---

<sup>189</sup> Gerie BLEDSOE: *Spain in the League of Nations...*, pp. 92-100.

<sup>190</sup> «Il es fort difficile de présenter à un pays une idée aussi nouvelle que la Société des Nations. Beaucoup de prudence est nécessaire. En demandant à Votre Excellence de vouloir bien considérer M. Bolín, et plus tard M. Vigier, comme des collaborateurs immédiats, je cherche à m'assurer que les représentants de la Section d'Information agiront auprès du public ou du monde officiel espagnol avec tout le tact et toute la discrétion nécessaires», había escrito Pierre Commert, el director de la Sección de información, a Quiñones de León en vísperas de la celebración del Consejo en San Sebastián, en 1920. Commert a Quiñones, 15 de julio de 1920, AGA, 82/10897, exp. 1.

<sup>191</sup> Bolín a Quiñones, 18 de octubre de 1920, AGA, 82/5503, exp. 11.

<sup>192</sup> Citado en Octavio VICTORIA: *Vida de Salvador de Madariaga...*, p. 65.

<sup>193</sup> Teixidor a Palacios, 7 de marzo de 1921 y a Carlos de la Huerta, 11 de octubre de 1925, AGA, 82/5503, exp. 10.

#### 4. 4. Toma de posiciones sobre la Sociedad de Naciones y sus implicaciones

Junto a la cuestión central de la limitación de la soberanía nacional, con las derivadas que esta presentó y que hemos analizado en las páginas precedentes, otras cuestiones relativas al desarrollo del proyecto de la Sociedad de Naciones y a su actividad misma suscitaron los análisis, juicios, opiniones o testimonios de aquellos que estuvieron en contacto, de uno u otro modo, con esta organización, lo que se convierte, a los ojos del historiador, en un interesante conjunto de claves interpretativas, que contribuyen a definir la imagen que estamos ofreciendo de la recepción, por parte de políticos, diplomáticos e intelectuales, de la realidad de la Sociedad de Naciones.

##### 4. 4. 1. *Un proyecto excluyente dominado por las grandes potencias*

El temor a que la SDN se desviara de sus objetivos primigenios y perdiera sus aspiraciones universalistas y democráticas para convertirse en un organismo dominado por las grandes potencias, determinó en buena medida los juicios de los juristas, ensayistas y políticos españoles, habida cuenta de la posición de España como pequeña potencia, desde la que hablaban estos autores. Un temor que se fue confirmando con el cariz que tomaron las negociaciones de la Conferencia de la Paz y terminó de cristalizar con la configuración definitiva de la Sociedad en el Pacto de abril de 1919. De esta manera, Maura lamentó la exclusión sobre la que se fundaba la Sociedad, como una actitud peligrosa que podía originar otras ligas opuestas, lo que podría acarrear precisamente el conflicto que se estaba intentando evitar, realidad de la que nacía en parte su escepticismo ante el proyecto que analizaba.<sup>194</sup>

El futuro ministro de Estado José Yanguas, por su parte, mostraba su desconfianza en que «la organización que ahora se dé a la vida universal prescinda del interés y se base sólo en el Derecho». La fuente de la que bebía su sentimiento era la observación del discurrir de las sesiones de la Conferencia de la Paz, que era percibido como un síntoma de lo que habría de ser después la acción de la organización internacional, y en que se estaba prescindiendo de los neutrales en todo lo que tenía que ver con la Sociedad de Naciones, cuando entendía Yanguas que la organización de la paz y de manera muy especial la constitución de aquel organismo interesaba a todos los estados, grandes y pequeños, beligerantes o neutrales.<sup>195</sup> Como nos ilustra muy acertadamente el

---

<sup>194</sup> Antonio MAURA: *Sociedad de Naciones...*, p. 18

<sup>195</sup> Sobre los debates en torno a la participación de los neutrales en la Conferencia de la Paz, remitimos a José Antonio MONTERO: *El despliegue de la potencia americana. Las relaciones entre España y los Estados Unidos (1898-1930)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2006 (dir. por Antonio Niño), pp. 486-495.

jurista, a España, en tanto que pequeña potencia, como la hemos descrito antes, le interesaba que la futura institución fuera

«democrática y niveladora, que así como la democracia política afirmó la igualitaria participación de los ciudadanos en la gobernación del Estado, así la democracia internacional declare la igualitaria participación de las naciones, grandes y pequeñas, poderosas y debilitadas, florecientes y empobrecidas en la organización y el gobierno de su Sociedad, porque lo contrario equivale a establecer en la vida internacional un nuevo régimen de castas, proscrito ya en la vida interior de los pueblos, incompatible con los más fundamentales postulados del Derecho.»<sup>196</sup>

Para el futuro jefe de la diplomacia española, el peligro se hallaba en la constitución de un poder ejecutivo en el seno de la SDN, ya que por su propia naturaleza, que requiere unidad y rapidez de acción, quedaría excluida la posibilidad de que formaran parte de él el conjunto de estados miembros, de manera que «las grandes potencias, asumiendo el mando, se erigirían en gobernantes universales con daño y peligro de las *naciones secundarias como la nuestra*, que pasarían o se expondrían a pasar de la situación de independientes a la condición de gobernadas».<sup>197</sup> Como quiera que la situación que temía Yanguas terminó por hacerse realidad, esa posición subordinada en que quedaron los estados secundarios causó honda impresión en amplios sectores políticos, en la medida en que, sumada a la falta de exigencias democráticas para el ingreso en su seno, desnaturalizó en una parte sustancial los proyectos prometidos de una Sociedad de Naciones asentada sobre firmes principios democráticos.<sup>198</sup> Todo ello motivó un profundo y temprano desencanto, que no tardó en hacerse sentir en el Congreso de los Diputados, y que encontramos descrito de manera elocuente en las palabras del republicano lerrouxista Francisco Layret i Foix, en 1920:

«[...] no nos engañemos, la Sociedad de las Naciones antes de que terminara la guerra, antes de que se hiciera la paz, parece que tenía una misión: la de hermanar a todos los pueblos, la de crear un órgano que cumpliera el Derecho internacional, que no existía antes de la guerra; el tener un Consejo que pudiera solucionar las relaciones entre las naciones, sin necesidad de acudir al terreno de las armas. Pero después del Tratado de Versalles, en la realidad y en la práctica la Sociedad de las Naciones no es eso, la Sociedad de las Naciones

<sup>196</sup> José YAGUAS MESSÍA: *España y la Sociedad de Naciones...*, pp. 25-26.

<sup>197</sup> *Ibidem*, p. 15 (la cursiva es nuestra). Vid. también Félix SUÁREZ INCLÁN: *La Sociedad de Naciones...*, p. 8.

<sup>198</sup> Como señaló García Guijarro en el debate sobre el dictamen de la comisión de estudio de la SDN: «Nos adherimos nosotros [...] a la Liga de las Naciones, y todavía no tenemos una plena conciencia de lo que es esta Asociación o Liga de las Naciones. ¿Qué se pretende con ello? ¿Acaso mantener la hegemonía de un poder fuerte? ¿Acaso perpetuar la política de una asociación de pueblos fuertes que será la fortaleza máxima, para ahogar cualquier libertad de los pueblos pequeños? ¿Y esto se hace precisamente después de una guerra, en que se ha propugnado por la libertad de los pueblos y la libertad de la determinación de las colectividades?» DSC. CD, 7 de agosto de 1919, pp. 835-836. Volverá García Guijarro a denunciar al año siguiente que la SDN fuera un instrumento de los vencedores para eliminar la fuerza y el poder militar de los vencidos, negando que constituyera «un verdadero pacto de fraternidad y de humanismo». DSC. CD, 3 de marzo de 1920, N° 79, p. 4691.

no tiene aquellas garantías que debía tener para cumplir aquella misión que su autor le había señalado. ¿Por qué? Porque en la Sociedad de las Naciones falta la igualdad. Todas las naciones que participan en esta Sociedad no son iguales en derechos»<sup>199</sup>.

Se trataba de unas acusaciones con las que coincidía el diputado reformista Augusto Barcia, quien afirmó abiertamente que, en realidad, quien estaba determinando el criterio y la conducta de la Sociedad de Naciones era el Consejo supremo interaliado<sup>200</sup>, describiendo lo que años más tarde, definiría Palacios Morini como «Aréopago [...] de las grandes Potencias, que, en ocasiones, parecen resucitar una nueva Santa Alianza».<sup>201</sup>

El gobierno español utilizó esta imagen de organismo excluyente y discriminatorio que la SDN estaba proyectando entre determinados sectores de la vida pública, en su combate por acrecentar su poder en el seno de la institución ginebrina. En efecto, en la batería de razones con que defendía su presencia en el Consejo, incluía el beneficio que implicaba para la propia institución contar con algún país neutral en su comité ejecutivo «para que no se le vea como un órgano de los países beligerantes, que tratan de imponer su voto», según enfatizaba Quiñones en una carta al ministro de Estado<sup>202</sup> que, por cierto, da la impresión de que se hubieran invertido los papeles y era el embajador quien daba instrucciones al ministro, lo que nos sigue hablando del peso que tenía el representante español en la política española en Ginebra. Tenemos que dejar constancia de que España estuvo secundada en este punto por otros países, como Chile, cuyo delegado en la Asamblea también consideraba que «la Sociedad necesita para vivir democratizar sus instituciones y que el primer paso debe ser abrir un poco más el Consejo, modificándole en forma conveniente».<sup>203</sup>

#### 4. 4. 2. *Un noble ideal insoslayable*

La desilusión y la decepción se apoderaron, pues, de una parte de la clase política y de los intelectuales españoles. Junto a ellas, y motivado por la percepción de que los estados fundadores no habían dotado a la Sociedad de Naciones de los mecanismos que la capacitaran para realizar de manera eficaz la labor encomendada, se podía constatar en el ambiente un importante grado de escepticismo —«Veremos si la Liga sirve de algo y si se llega a las famosas sanciones»,

---

<sup>199</sup> DSC. CD, 5 de marzo de 1920, N° 81, p. 4787.

<sup>200</sup> DSC. CD, 9 de marzo de 1920, N° 82, p. 4814.

<sup>201</sup> Leopoldo PALACIOS MORINI: *Los Mandatos internacionales...*, p. 147.

<sup>202</sup> Quiñones al ministro de Estado, 31 de julio de 1922, AGA, 82/5534, exp. 9.

<sup>203</sup> Manuel Rivas Vicuña a Emilio de Palacios, subsecretario de Estado y director de la OESDN, 15 de junio de 1921, AGA, 82/5534, exp. 8.

manifestó uno de los miembros de la delegación española en la 4ª asamblea general<sup>204</sup>. Un escepticismo que, si bien estaba extendido entre los diferentes países, no en todos los casos ha de leerse en clave de rechazo a los valores y principios que encarnaba, al menos en teoría, la Sociedad de Naciones, sino precisamente como frustración al pensar que aquellos principios teóricos no lograban su plasmación real.

Pero no solamente esto. Sino que, por un lado, esos sentimientos de desilusión y escepticismo no lograron contagiar a todos los ánimos y, por otro lado, incluso cuando lo hicieron, no frenaron la actividad en favor de los objetivos de la Sociedad. Empezando por el propio gobierno, quien ante las críticas y protestas de los parlamentarios, salió siempre en defensa de la SDN. Admitiendo que se encontraban ante un proyecto en construcción, que tendría que demostrar su valía, reconocía en él un ideal noble, un intento por abandonar la violencia entre los países y al que España no podía sustraerse, por lo que representaba en sí ese ideal y porque de otro modo, se estaría aislando de una corriente generalizada en el panorama internacional.<sup>205</sup>

Este mismo criterio de inscribirse y permanecer en la línea de actuación que se estaba marcando desde Ginebra lo encontramos en otras instancias. La comisión que estudió los proyectos para la futura organización, al afirmar de manera categórica que «España debe dar todo calor a la idea de constituir una Sociedad de las Naciones, perfeccionándose así las relaciones internacionales, de modo que la regla que las gobierna sea definida con claridad y puntualmente observada», sostenía que con ello lograba el país estrechar sus relaciones con «el núcleo de países que están concurriendo a dicha tentativa».<sup>206</sup> Fue también el concepto del Ministerio de Estado. Al recibir, a finales de 1921, la invitación del Consejo federal suizo para emprender conversaciones de cara a establecer un convenio de arbitraje de más amplia base que el firmado en 1907, la Sección de Política aceptó de buen grado, subrayando que actuar de otra manera «significaría apartarse de la corriente de aproximación internacional que afortunadamente existe en la actualidad, o al menos se fomenta de modo tan perseverante por la celosa labor de la Sociedad de las Naciones», según indicaba la nota interna.<sup>207</sup>

El conde de Romanones fue de los que más contundentes se mostraron sobre el peso de la SDN en la vida internacional y sobre la imposibilidad de sustraerse a sus efectos, o el error que ello supondría. Lo dijo muy pronto, a principios de 1919, cuando afirmó que «frente al problema del equilibrio se alza una nueva concepción política, la utopía de ayer, proyecto de hoy, realidad de mañana: la formación de la “Sociedad de Naciones”. He aquí el contenido de la política

---

<sup>204</sup> Ramírez Montesinos a Espinosa de los Monteros, subsecretario de Estado, Ginebra, 6 de septiembre de 1923, AGA, 82/5470, exp. 6.

<sup>205</sup> DSC. CD, 7 de agosto de 1919; 5 y 9 de marzo de 1920, N° 81 y 82, pp. 4480 y 4819, respectivamente.

<sup>206</sup> *Dictamen...*, p. 43.

<sup>207</sup> Nota de la Sección de Política sobre informe de la OESDN, 4 de noviembre de 1921, AGA, 82/2888, exp. 2.

internacional para todos los pueblos; a ellos se impone con una realidad implacable» e insistió en que el aislamiento no era una opción frente al «nobilísimo anhelo de formar la Sociedad de Naciones [...] que trae como secuela ineludible la limitación de los armamentos y la transformación político-administrativa y social de los pueblos».<sup>208</sup> Y lo volverá a subrayar años más tarde, en pleno alejamiento de la España de Primo de Rivera de la SDN: «es imposible hoy discurrir acerca de los temas internacionales sin que, en primer término, salga al paso, dominándolos todos, la Sociedad de Naciones», enfatizando, en una clara crítica a la decisión tomada por el gobierno del marqués de Estella, en que «la actitud que respecto a este organismo adopta cada uno de los pueblos, resume su respectiva política exterior.»<sup>209</sup>

Posiblemente algunas de las reflexiones más lúcidas sobre lo que estaba suponiendo la Sociedad de Naciones y lo que cabía esperar de ella, tanto a corto como a medio plazo, las encontramos en las obras de Rafael Altamira y Adolfo González-Posada. Altamira, inspirado por su profundo pacifismo, ya en los primeros meses de la guerra se había hecho eco del «espíritu internacional» que se estaba empezando a fomentar en algunos ámbitos<sup>210</sup>, entendido como «el hábito de considerar a las demás naciones como colaboradoras del mismo orden, capaces de contribuir igualmente al progreso de la civilización, al desarrollo del comercio y de la industria y a la difusión de las luces intelectuales y morales de este mundo».<sup>211</sup>

Fue en este concepto en el que tanto Altamira como Posada pusieron el foco en los años posteriores a la guerra. Porque fueron los avances en la conformación de ese espíritu internacional, de ese «esprit nouveau», «cerveau neuf» o «nueva atmósfera», en términos prestados a personalidades del mundo ginebrino, lo que ambos juristas computaron como el principal logro de la Sociedad de Naciones.<sup>212</sup> Cuidándose en todo momento de no exagerar ni la obra de la organización internacional ni las expectativas sobre sus posibilidades, Altamira observó que, como efecto de la guerra, por la fuerza de los hechos, se había originado entre los

---

<sup>208</sup> Álvaro de FIGUEROA Y TORRES: *Influencia de la guerra en la transformación de los Partidos Políticos y en la composición de los Gobiernos*, Madrid, Imp. de González y Giménez, 1919, pp. 35 y 50 (discurso pronunciado el 18 de enero de 1919 en la sesión inaugural del curso 1918-1919 del Ateneo de Madrid, que presidía el orador). El conde de Romanones era en ese momento presidente del Consejo de Ministros y ministro de Estado.

<sup>209</sup> Véase la «Carta-Prólogo» que escribió el conde de Romanones al libro de José Carlos de MACEDO SOARES: *El Brasil y la Sociedad de Naciones*, Madrid, Espasa-Calpe, 1927, pp. 7-10, p. 8. Sobre la decisión del gobierno español de abandonar la SDN, manifestó con toda contundencia que había sido un error: «es evidente que, sea cual fuere el concepto que se tenga del novísimo organismo, lo primero que se necesita es hallarse dentro de él, en primera fila mejor, y si esto no es posible, en sitio más modesto. Los ausentes nunca tienen razón; los ausentes de Ginebra jamás la podrán tener; sobre todo, aunque la tuvieran, no queda nación alguna para otorgársela».

<sup>210</sup> Él lo referenciaba a la actividad de la Sociedad americana para la conciliación internacional, promovida por el presidente de la Columbia University de Nueva York.

<sup>211</sup> Rafael ALTAMIRA Y CREVEA: *La guerra actual y la opinión española*, Barcelona, Araluce, 1915, pp. 115-116.

<sup>212</sup> Adolfo GONZÁLEZ-POSADA: *La Sociedad de las Naciones y el Derecho político*, Madrid, Caro Raggio, 1925, p. 11.



políticos y diplomáticos «el deseo, o por lo menos el compromiso moral ante el mundo de rectificar su anterior conducta». Suponía un paso importante la asunción, más o menos voluntaria, por parte de políticos y diplomáticos de todo un conjunto de ideas que hasta entonces sólo habían sido preconizadas por filósofos y juristas, al igual que el hecho de que esas ideas se hubieran «convertido en realidades por un acto de los mismos elementos contra cuya tradicional ideología funcionan».

Y junto a este fenómeno, otra novedad estaba contribuyendo a construir ese espíritu internacional: la incorporación a la Sociedad de Naciones de personal perteneciente a esferas de acción que nada tenían que ver con el mundo político y diplomático, que seguían dominando tanto el Consejo como la Asamblea. La actividad desarrollada en el seno de la organización ginebrina por jurisconsultos, profesores, escritores, médicos, filósofos, economistas... estaba «introduciendo en la esfera de acción que antes pertenecía exclusivamente a la Política y a su hija la Diplomacia, ideologías que a menudo son el contrarresto más preciso y determinado de lo que aquellas significaron siempre»<sup>213</sup>, un efecto que se veía amplificado por la variedad de «nacionalidades, razas, opiniones y temperamentos» de aquellos agentes que configuraron la labor en la ciudad suiza.<sup>214</sup>

#### 4. 4. 3. *Hacia la paz por la cooperación internacional*

Coincidieron varios de estos autores en destacar y poner en valor la labor que la Sociedad había emprendido en ámbitos sociales y de cooperación internacional. Altamira vio con claridad que las actividades de aquellos organismos adyacentes de la SDN, tales como la Organización internacional del Trabajo, la Comisión permanente de Higiene, la de Cooperación intelectual, «al crear solidaridades específicas y beneficios generales, van contribuyendo indirecta pero eficazmente al conseguimiento de los fines principales del Pacto, no sólo porque ensanchan la base de opinión que cada día se opondrá más (lógicamente pensando) a un rompimiento bélico para no perder las ventajas adquiridas, sino porque aumentan la garantía interna, ética, de realización del pacifismo actual».<sup>215</sup> Era esta una convicción que compartía su compañero ovetense González-Posada, quien en 1919 había representado a España en la primera Conferencia internacional del Trabajo, en Washington, donde pudo conocer de primera mano los trabajos que se ponían en marcha.<sup>216</sup>

---

<sup>213</sup> Prólogo de Rafael Altamira al libro de José Ramón ORÚE: *La Sociedad...*, pp. XIX-XX y XXIII-XXIV.

<sup>214</sup> Adolfo GONZÁLEZ-POSADA: *La Sociedad de las Naciones...*, pp. 12-13.

<sup>215</sup> Prólogo de Rafael Altamira al libro de José Ramón ORÚE: *La Sociedad...*, p. XXII.

<sup>216</sup> Adolfo GONZÁLEZ-POSADA: *La Sociedad de las Naciones...*, pp. 11-12.



Source: gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France

Imagen N° 8. José Yanguas Messía (con bastón), junto a Quiñones, en la sede de la SDN, en Ginebra, 13 de marzo de 1926, en la decisiva reunión del Consejo tras la cual, al no ser satisfecho el anhelo de España de obtener un puesto permanente, decidió el Gobierno de Primo de Rivera el abandono de la Sociedad. Fuente: gallica.bnf.fr / Bibliothèque nationale de France.

Yanguas Messía también colocó en lugar preferente los proyectos de cooperación internacional de la Sociedad de Naciones. En especial se centró en lo relativo a la legislación social, en el marco de la OIT, afirmando desde su escaño de diputado que aquella organización aconsejaba por sí misma la permanencia de España en el seno de la SDN.<sup>217</sup> Había observado Yanguas que las legislaciones nacionales en materia social habían evolucionado de manera lenta y poco ambiciosa, debido, además de las resistencias egoístas de las clases patronales, a que el gravamen que cualquier mejora en la situación del obrero imponía a la industria nacional la colocaba en situación desventajosa frente a las industrias de los demás países que no hubieran implementado cambios similares. De esta manera, en un ambiente de desconfianza y recelo mutuos, ningún país habría querido ir demasiado lejos. El futuro ministro español veía claro que todo ese problema, de

una enorme magnitud en los años en que nos situamos<sup>218</sup>, conseguiría ser resuelto en el marco de la nueva organización internacional, en la medida en que frente a algunos «convenios aislados entre unas cuantas naciones y sobre algunas materias concretas» que se habían adoptado y habían dado buenos resultados, «la Sociedad de las Naciones puede aspirar a más amplios resultados, elaborando un convenio universal entre todos los Estados y sobre todas las materias que deben

<sup>217</sup> DSC. CD, 5 de junio de 1922, N° 52, p. 2128. Recordemos que, cuando en 1926, siendo Yanguas ministro de Estado, España comunicó su decisión de abandonar la SDN y dejó de tomar parte en sus actividades, no abandonó sin embargo la OIT, continuando su acción en su seno.

<sup>218</sup> Alejandro ANDREASSI CIERI (coord.): *Crisis y revolución. El movimiento obrero europeo durante la guerra y la revolución rusa (1914-1921)*, Barcelona, El Viejo Topo, 2017; Chris WRIGLEY (ed.): *Challenges of Labour: Central and Western Europe 1917-1920*, Londres, Routledge, 1993. Una aproximación al movimiento obrero y las reformas sociales, puede verse en: María Esther MARTÍNEZ QUINTEIRO: «El nacimiento de los seguros sociales en el contexto del reformismo y la respuesta del movimiento obrero», en *Studia historica. Historia contemporánea*, N° 2, 1984, pp. 61-83.

ser recogidas y reguladas en un estatuto obrero internacional [...] [dado que] el problema es demasiado complejo para que basten a darle solución los esfuerzos de individuos, de partidos, ni aún de naciones aisladas»<sup>219</sup>, como también defendería tiempo más tarde en el Congreso de los Diputados, desde donde reclamará una acción decidida de España en ese sentido.<sup>220</sup> Se percibe con claridad en sus palabras la convicción de que determinadas cuestiones, como estas de carácter social, tendrían más fácil solución y avance si se trataran en un plano multilateral.

La comisión española para el estudio de la SDN, recogiendo los proyectos en que se confería a una eventual OIT «facultades hasta ahora reservadas a la soberanía de los Estados», ya había recomendado la adhesión de España a aquellos proyectos, apremiando a las autoridades a que emprendieran una preparación interior para los compromisos que irían a adquirir con los demás países. «A tal efecto, señalaba la comisión, no sólo deben ser efectivas las leyes sociales ya promulgadas, sino que urgen las relativas al contrato del trabajo, trabajo a domicilio, accidentes en la agricultura, seguro del paro y alguna otra, organizando cámaras paritarias y robusteciendo la inspección», ya que «sin la estructura social que toda esta legislación nos daría, careceríamos de autoridad y de prestigio para iniciar y suscribir reformas y ulteriores avances que internacionalmente se sancionen.»<sup>221</sup> Como es bien sabido, precisamente a principios de 1919, en un difícilísimo ambiente de huelgas y contestación social, el conde de Romanones «promulgó medidas sociales de gran alcance como la jornada de ocho horas, satisfacción de una vieja demanda obrera que hacía de España un país pionero en esta materia, y un sistema de retiros y seguros de paro».<sup>222</sup>

Otra razón que aconsejaba, a juicio de Yanguas, «el que España tome parte activa en la Sociedad de las Naciones y aspire a contribuir en manera lo más eficaz posible a los acuerdos y resoluciones de este organismo internacional» radicaba en el desarrollo que había conocido el panamericanismo.<sup>223</sup> Ofreciendo a los países latinoamericanos un foro internacional con vocación universalista sólido, eficaz y, por lo tanto, atractivo, el futuro jefe de la diplomacia española confiaba en poder evitar que el panamericanismo que se estaba gestando «bajo la

---

<sup>219</sup> José YAGUAS MESSÍA: *España y la Sociedad de Naciones*, Valladolid, Imp. E. Zapatero, 1919, pp. 13-14.

<sup>220</sup> DSC. CD, 5 de junio de 1922, Nº 52, p. 2128.

<sup>221</sup> *Dictamen...*, p. 41.

<sup>222</sup> Javier MORENO LUZÓN: «Álvaro de Figueroa y Torres», en *Diccionario Biográfico Español* (en línea).

<sup>223</sup> Sobre la política panamericanista de los Estados Unidos y sus implicaciones en las relaciones del continente americano con los países europeos: Robert FREEMAN SMITH: «Latin America, the United States and the European Powers, 1830-1930», en Leslie BETHELL (ed.): *The Cambridge History of Latin America*, vol. 4, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp. 83-120; Norberto O. FERRERAS: «El Panamericanismo y otras formas de relaciones internacionales en las Américas en las primeras décadas del siglo XX», *Revista eletrônica da ANPHLAC*, Nº 15, 2013, pp. 155-174.

hegemonía de los Estados Unidos» implicara un aislamiento del Viejo Continente, evitando así que se rompieran los vínculos de España con aquellos países.<sup>224</sup>

#### 4. 4. 4. *Garantía de integridad territorial para una pequeña potencia*

Por último debemos hacer referencia a otra razón que explica la buena acogida que tuvo entre las autoridades españolas la idea de la Sociedad de Naciones. Una clave que nos conduce al estatus que tenía España en el tablero internacional y que puede ser por ello extrapolado a las demás pequeñas potencias de los años posteriores a la Gran Guerra. En el propio dictamen de la comisión presidida por Maura aparece de manera clara y explícita. Entre las razones que indujeron a la comisión a recomendar la adhesión de España a la futura organización internacional estaba la convicción de que «en la intimidad y cooperación» con los países que estaban tomando idéntica senda «está la más segura garantía de nuestra integridad e independencia».<sup>225</sup>

Según el testimonio de Salvador de Madariaga, en dos ocasiones le habría insistido al rey Alfonso XIII sobre este particular. En 1925 le expuso «la necesidad de dar el mayor desarrollo posible a la Sociedad de Naciones, único modo que yo veía para evitar que tuviésemos que gastar sumas enormes en armas».<sup>226</sup> Al año siguiente, ya ante la retirada de España de la organización, impulsado por Quiñones, que «estaba tan disgustado como el propio Madariaga», le volvió este a hacer ver, de manera mucho más dramática en todos los sentidos, el interés de la permanencia de su país en la SDN: «Señor, nuestra situación geográfica nos vale la enemistad natural de todas las grandes potencias del mundo, y la Historia, la de todo el mundo protestante. Había que armarse hasta los dientes para vivir en paz. No podemos hacerlo. Hay que sostener con todas nuestras fuerzas un Parlamento mundial ante el que nos defenderemos apoyándonos en la opinión.»<sup>227</sup> Sin duda alguna, hay que tomar con prudencia estas palabras, que han de ser leídas teniendo en cuenta el interlocutor de Madariaga y el momento en que son pronunciadas. Ahora bien, el fondo del mensaje es claro y, en línea con la imagen de Romanones pidiendo ayuda a Pichon al tiempo que ofrecía la colaboración de su país a la nueva obra, define muy bien la actitud de España, inscrita perfectamente en el juego entre grandes y pequeñas potencias del periodo posterior a la Gran Guerra: «grandes y pequeñas potencias, afirma Francisco Quintana, debían cambiar sus tradicionales pautas de comportamiento de tal modo que los fuertes debían garantizar la

---

<sup>224</sup> DSC. CD, 5 de junio de 1922, N° 52, p. 2128 y 2133.

<sup>225</sup> *Dictamen...*, p. 43.

<sup>226</sup> Citado en Octavio VICTORIA: *Vida de Salvador de Madariaga...*, p. 72.

<sup>227</sup> *Ibidem*, p. 79.

seguridad de los débiles mientras los débiles, al sentirse más seguros, se implicarían más activamente en la política internacional.»<sup>228</sup>

#### 4. 5. La Oficina Española de la Sociedad de Naciones y el Service français de la Société des Nations

Además de todos los cambios que impuso en las formas de llevar la diplomacia, la creación de la Sociedad de Naciones tuvo un impacto sobre las propias estructuras de las administraciones centrales de los ministerios de Asuntos Exteriores. España fue uno de los primeros países en crear un servicio dedicado a gestionar sus relaciones con la nueva organización.<sup>229</sup> Habiendo comenzado esta sus trabajos en enero de 1920, la Oficina Española para la Sociedad de Naciones (OESDN) fue creada el 31 de mayo, es decir, con anterioridad a la recomendación que hizo el Secretario general, Eric Drummond a los distintos países para establecer un organismo que centralizara los asuntos de la institución ginebrina.<sup>230</sup> Francia había sido el primer país en crear un servicio de estas características, en diciembre de 1919, incluso antes del nacimiento de la Sociedad de Naciones.<sup>231</sup> Los historiadores han querido ver en esta pronta decisión una maniobra del Quai d'Orsay encaminada a retomar el control sobre el conjunto de los asuntos de la política exterior, restaurando así «les Affaires étrangères dans leurs responsabilités et attributions traditionnelles».<sup>232</sup>

Al igual que todas las demás, salvo el *British League of Nations Office*, la Oficina Española fue establecida orgánicamente en el seno del Ministerio de Estado,<sup>233</sup> específicamente, en la Subsecretaría, siendo el subsecretario su director, aunque confiriendo a su jefe un amplio margen de maniobra, de cara a agilizar las comunicaciones con los distintos departamentos

---

<sup>228</sup> Juan Carlos PEREIRA y José Luis NEILA: «La España de Alfonso XIII...», pp. 122-123.

<sup>229</sup> No todos los países miembros de la SDN establecieron un servicio específico dedicado a estos asuntos, como lo podemos observar en el cuadro N° 16 (en anexo).

<sup>230</sup> Toda vez que la carta circular de Drummond es del 19 de junio, no es cierto, como afirma Gerie Bledsoe, que la creación de la Oficina española fuera consecuencia de aquella recomendación. De hecho, el jefe de la OESDN, José de Landecho, informó al ministro de que aquella misiva no había sido recibida en la Oficina. AGA, 82/5476, exp. 3. Gerie BLEDSOE: «La Oficina Española de la Sociedad de Naciones (1920-1931)», en *Revista de Política Internacional*, N° 127, 1973, pp. 123-131, p. 123.

<sup>231</sup> Michel MARBEAU: «Un acteur des nouvelles relations multilatérales : le Service Français de la Société des Nations (1919-1940)», en *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, N° 36m 1994, pp. 11-20, p. 12.

<sup>232</sup> Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, pp. 39-41; Raphaële ULRICH-PIER: «Le Service français de la Société des Nations et les questions européennes dans l'entre-deux-guerres», en Laurence BADEL, Stanislas JEANNESSON y N. Piers LUDLOW (dirs.): *Les administrations nationales et la construction européenne. Une approche historique (1919-1975)*, Bruselas, Peter Lang, 2005, pp. 15-36, p. 17.

<sup>233</sup> Gerie BLEDSOE: «La Oficina Española...», p. 124.

ministeriales.<sup>234</sup> Físicamente, estaba también integrada en el Palacio de Santa Cruz, a diferencia del servicio francés, que, alojado en locales externos al Quai d'Orsay, pudo gozar de mayor autonomía.<sup>235</sup>

Aparte del director, cinco agentes componían la Oficina: un ministro residente como jefe de la misma, un secretario de primera clase y un cónsul de primera clase como subjefes, y dos secretarios de segunda clase. A ellos se sumaría el personal auxiliar: dos traductores, un archivista, cuatro mecanógrafos y dos porteros. En el momento de su supresión, en diciembre de 1926, como consecuencia del apartamiento de España de la SDN, la Oficina presentaba prácticamente la misma estructura. Aparte del hecho de que la dirección fuera desempeñada por el secretario general del Ministerio, toda vez que esta figura había reemplazado recientemente a la desaparecida del subsecretario, los únicos cambios se habían producido en el personal subalterno, reduciéndose su número. Como podemos observar en el cuadro comparativo acerca de la organización de los servicios de la SDN en diversos países (cuadro N° 16, en anexo), cuantitativamente, el personal de la OESDN estaba por encima de la media, situada en 4 agentes. En el amplio abanico que presentamos, encontramos países como Polonia, que contaba 8 agentes, Alemania o Italia, con 6 cada una, pero también otros mucho peor dotados, especialmente los iberoamericanos, pero también los de la Europa del norte.

Por su parte, el *Service français de la Société des Nations*, empezó su funcionamiento muy bien dotado de personal. Dieciséis agentes lo conformaban en 1920: un ministro plenipotenciario como jefe de servicio, un secretario general, cuatro jefes de sección (contando el servicio con las secciones política, económica y financiera, jurídica, y militar, naval y aérea), cuatro subjefes y seis redactores; junto a ellos hay que contabilizar, al igual que en el caso español, al personal subalterno. Sin embargo, como señala Ulrich-Pier, a lo largo de los años 20 y 30 el personal del servicio, tanto como su presupuesto, no dejaría de disminuir. El cargo de secretario general fue rápidamente suprimido y ya en 1924 no quedaban más que nueve agentes: un jefe de servicio, dos jefes de sección, tres subjefes y tres redactores, además del personal subalterno.<sup>236</sup>

La originalidad de estas oficinas, como lo subraya Ulrich-Pier, consistió en tener que gestionar una realidad política nueva, la de las relaciones multilaterales, lo que supuso trastornar «les habitudes de la diplomatie classique».<sup>237</sup> El hecho mismo de poder comunicar directamente con los demás ministerios, sin pasar por los canales habituales, supuso una novedad y una excepción en la Administración central. Situada en el corazón del Ministerio de Estado, dentro de

---

<sup>234</sup> RD del 31 de mayo de 1920.

<sup>235</sup> Michel MARBEAU: «Un acteur des nouvelles relations multilatérales...», p. 13.

<sup>236</sup> Raphaële ULRICH-PIER: «Le Service français...», p. 18.

<sup>237</sup> *Ibidem*, p. 22.

la Subsecretaría, la Oficina española de la SDN pudo haber gozado de menor autonomía, pero al mismo tiempo esa posición permitió que las maneras distintas y novedosas de acercarse a los problemas internacionales —tratando los asuntos en un plano multilateral, integrando los diversos campos técnicos junto al político, coordinando la acción de los distintos actores— tuvieran un mayor impacto sobre las prácticas de un Palacio de Santa Cruz que simpatizaba poco, en la línea del Quai d'Orsay, con la Sociedad de Naciones, como señala Bledsoe.<sup>238</sup>

Esta situación se acentuó en 1928, cuando España volvió al seno de la SDN y hubo que volver a organizar los servicios del Ministerio relativos a aquella. Es cierto que no se restableció la desaparecida Oficina, siendo un negociado de la Sección de Política general la que se haría cargo de aquellas cuestiones, despertando las críticas de la prensa al interpretar que «el Gobierno de S.M. no daba a nuestro reingreso en la Institución Internacional de Ginebra la importancia que se debía».<sup>239</sup> Ahora bien, según se desprende del informe que preparó para el ministro de Estado el jefe de la Sección de Política, el conde de San Esteban de Cañongo, esta decisión parecía más bien buscar, junto a la siempre defendida unidad de acción, el que las cuestiones relativas a la SDN no fueran tratadas como un compartimento aparte de la política internacional de España, sino que se integraran en esta, formando un conjunto.<sup>240</sup> De esta manera, se conseguiría contagiar a la sección política la problemática y los métodos nuevos que la diplomacia multilateral estaba poniendo sobre la mesa.

Tanto la oficina española como el servicio francés desempeñaron unas funciones similares, basadas en la centralización de todos los asuntos relativos a la Sociedad, en la transmisión de la correspondencia e información a los diversos centros concernientes y de estos a la Secretaría General de la SDN y a sus diversas comisiones<sup>241</sup>, pero también en la preparación, organización y elaboración de la documentación necesaria para la definición de la postura que los responsables diplomáticos y políticos habrían de adoptar en cada caso. No obstante, se puede hablar de diferente intensidad y cantidad de trabajo, debido a dos hechos: de una parte, el papel más activo y destacado que estaba llamada Francia a ejercer en Ginebra, dado su carácter de nación vencedora en la guerra y cuyos intereses estaban más directamente afectados por las cuestiones dirimidas en el seno de la SDN; y de otro lado, debido al protagonismo que adquirió

---

<sup>238</sup> Gerie BLEDSOE: *Spain in the League of Nations...*, p. 105.

<sup>239</sup> Nota informe para el Excmo. Sr. Ministro de Estado, s/f [2ª mitad de agosto de 1928], AGA, 82/5467, exp. 5.

<sup>240</sup> Informe para el ministro de Estado, 12 de junio de 1928, *Ibidem*. La explicación que dio el gobierno a la prensa apoyaba este planteamiento: «El General Primo de Rivera ha acordado el restablecimiento de este servicio que quedará definitivamente incorporado a la Sección de Política General; marcándose así claramente la importancia excepcional que ha de adquirir esta labor íntimamente ligada a nuestra política internacional». Nota de prensa, 25 de agosto de 1928, *Ibidem*.

<sup>241</sup> Además del RD del 31 de mayo de 1920 ya citado, véase la Nota del director de la Oficina del 26 de junio de 1920, AGA, 82/5468, exp. 10.

pronto Quiñones de León como representante de España en el Consejo de la SDN, quien concentraría una parte importante de trabajo en la embajada parisina, a cuyo frente estaba desde 1918, dejando así menos ocupaciones a la oficina de Madrid.<sup>242</sup>

Aun con las particularidades que pudo presentar la Oficina española, si observamos el cuadro Nº 16 (en anexo) en que comparamos un amplio número de este tipo de servicios, observamos no sólo que el centro español se mantuvo dentro de unos parámetros que podemos identificar como más comunes entre los diversos países, sino que realmente la disparidad fue la norma, con una gran casuística de funciones, situación en el entramado de los respectivos ministerios de Asuntos Exteriores, o relaciones con los demás ministerios.

\* \* \*

Como hemos avanzado al inicio del capítulo, la puesta en marcha de la Sociedad de Naciones y la adopción de unos nuevos métodos diplomáticos, basados en el multilateralismo y un cierto espíritu internacional, se vio mediatizada por el apego por unas formas de conducir las relaciones internacionales ya conocidas y en las que se habían curtido sus protagonistas, así como por la dificultad de armonizar los distintos enfoques desde los que se pretendía construir el nuevo orden internacional y la institución a la que se quiso encargar su organización. España no se mantuvo al margen de esta realidad y de sus vicisitudes: participó de los mismos entusiasmos, pero también de los mismos recelos y contradicciones. Como hizo Francia, entre otros, España también vio en la nueva organización un medio a través del cual defender y garantizar sus intereses nacionales; pero como hiciera también el país vecino, colaboró de manera activa para conseguir que el proyecto iniciado no se quedara simplemente en una noble utopía. Todo ello a pesar de que, de nuevo como en Francia, las posturas frente a la Sociedad y sus posibilidades fueron muy diversas, yendo desde la confianza plena hasta la frustración o el desencanto.

---

<sup>242</sup> Gerie BLEDSOE: *Spain in the League of Nations...*, pp. 101-107; ÍD: «La Oficina española...», pp. 124-125; Marie-Renée MOUTON: *La Société des Nations...*, pp. 40-41; Michel MARBEAU: «Un acteur nouvel...», pp. 15-19.



## CONCLUSIONES

El principal objetivo de esta tesis consistía en conocer las respuestas que dio la diplomacia de la España de Alfonso XIII a la evolución de la realidad internacional, tratando de comprender si los caminos por los que discurrió fueron convergentes con los de las potencias de su alrededor o si, por el contrario, sus opciones se apartaron de lo que la historiografía ha considerado tradicionalmente como un modelo genérico. Nos proponíamos determinar, en definitiva, si España se sumó al tren modernizador que conocieron las prácticas diplomáticas occidentales desde finales del siglo XIX o si, por oposición a lo que habían hecho sus vecinos, se mantuvo anclada en un modelo decimonónico. El hecho de que la historiografía asignara a la Primera Guerra Mundial el carácter de fuerza revolucionaria de las prácticas diplomáticas, que habría generado una *nueva diplomacia* como consecuencia de los profundos cambios causados por aquella, determinó el enfoque de la problematización de nuestro objeto de estudio.

Sin embargo, en el análisis del estado de la cuestión, nos hacíamos eco de la tendencia a contestar este papel asignado tradicionalmente a la Gran Guerra hacia la que apuntaban algunas investigaciones recientes en el marco de una revisión más amplia del carácter originario de aquella. A medida que fue desarrollándose la investigación, estos planteamientos, incorporados de manera prudente en la hipótesis de partida, fueron cogiendo fuerza hasta llegar a consolidarse como una de las principales conclusiones de la tesis que presentamos, modificando con ello en buena medida, el prisma desde el que debíamos considerar nuestro objeto de estudio.

La Primera Guerra Mundial puede considerarse, en efecto, como un giro decisivo en la evolución de las prácticas diplomáticas. Sin embargo, creemos haber puesto suficientemente de manifiesto que no puede hablarse, para los años posteriores a la guerra, de una *nueva diplomacia*, en términos radicalmente originarios y originales y en contraposición a una *vieja diplomacia*, la que había conocido Europa con anterioridad a 1914. Dos hechos que la investigación ha ido destilando sostienen esta tesis. En primer lugar, algunos de los elementos computados como novedosos para 1919, los hemos podido rastrear en los años anteriores al estallido de la

conflagración mundial, bien en estado embrionario, bien ya en una avanzada fase de desarrollo. Es el caso de la especialización de la diplomacia, fundamentalmente en el campo comercial, o el del control democrático de la política exterior de los gobiernos por parte del Parlamento. El ejemplo de la Comisión parlamentaria internacional del Comercio condensa estas observaciones: su existencia antes de 1914 demuestra que las naciones no necesitaron un capítulo tan desastroso como fue la Gran Guerra, ni sus consecuencias en la economía mundial para concertar sus esfuerzos en busca de respuestas a los problemas que planteaba el cada vez mayor desarrollo del comercio internacional, certificando además la decisión de los parlamentos de abrirse paso en la política internacional. En segundo lugar, ha quedado demostrado que las «viejas» prácticas diplomáticas no se esfumaron con los últimos estruendos de los cañones, sino que algunas de ellas convivieron en los años 20 con las novedades que trajo el orden internacional diseñado en la Conferencia de Paz de París.

De esta manera, estimamos que cabe una redefinición del papel de la Primera Guerra Mundial en la evolución de la diplomacia: su repercusión no consistió en sustituir unas prácticas diplomáticas por otras, sino en intensificar y acelerar una serie de procesos que ya estaban transformando y modernizando la diplomacia, al mismo tiempo que determinaba a los Estados a ensayar nuevas fórmulas para relacionarse entre sí, concretadas en el multilateralismo y, como expresión suya, las reuniones regulares y hasta periódicas de los representantes nacionales; unos métodos que complementarían sin reemplazar a las ya conocidas relaciones bilaterales.

Considerados desde esta nueva óptica los objetivos que nos proponíamos y las preguntas que se derivan de ellos, la principal aportación de esta tesis consiste en la corrección de la imagen que se tenía acerca de la diplomacia española de las décadas finales de la Restauración, caracterizada por unos métodos arcaicos, un escaso grado de profesionalización y su falta de adaptación a los cambios de la realidad internacional y a los objetivos y necesidades de la política exterior española, de manera que no podía ser homologada con las diplomacias de su alrededor. Por el contrario, hemos podido perfilar la imagen de una diplomacia que, haciendo frente a no pocas reticencias y obstáculos, tanto externos como internos, fue actualizando sus métodos para adaptarlos a una realidad internacional cada vez más compleja. En este sentido, hemos demostrado que en muchos aspectos siguió pautas similares a la diplomacia francesa, pionera y modelo en tantos ámbitos, se enfrentó a retos y problemas semejantes y ofreció respuestas análogas. Si bien es cierto que lo hizo casi siempre con un distinto nivel de desarrollo o envergadura, sin duda en función del diferente peso que tenía cada país y de su desigual proyección y capacidad de actuación en el ámbito internacional, con objetivos más ambiciosos en el caso francés y más limitados en el español.

De esta manera, cuando la Primera Guerra Mundial llevó a unas mayores dimensiones la complejidad creciente de la vida internacional, la neutralidad mantenida por España no la dispensó de adaptarse a las nuevas circunstancias, sino que, queriendo ocupar un lugar en el orden internacional de posguerra, tuvo que tender a homologarse con los demás actores, compartiendo también unos mismos temores, recelos o contradicciones. El estudio comparado que hemos llevado a cabo nos ha permitido desechar la dicotomía establecida entre los países beligerantes y los neutrales, según la cual los primeros habrían abrazado sin reparos y de manera entusiasta los cambios que presentó la posguerra mientras que los segundos se habrían quedado al margen de ese proceso de transformación. Tanto en España como en Francia hubo importantes detractores de los nuevos métodos y del cambio acelerado de las prácticas diplomáticas, personas cuya permanencia en puestos destacados de la administración central y de los servicios exteriores contribuyó en buena medida a que una verdadera nueva diplomacia tardara en establecerse.

El desarrollo de la investigación, planteada desde un enfoque comparativo y articulada en torno a los diferentes procesos que, de una manera general, fueron jalonando y definiendo la modernización de las diplomacias occidentales en el periodo señalado —profesionalización, apertura social, democratización, especialización, extensión y, como realidad genuina del periodo que se abría con la Paz de París, el multilateralismo como base del sistema internacional—, al mismo tiempo que iba poniendo de manifiesto y consolidando estas tesis, nos permitía realizar aportaciones específicas al conocimiento de la diplomacia en el periodo objeto de estudio.

### **1. Profesionalización**

El paso decisivo para convertir la diplomacia en profesión fue la institución de sistemas de selección de sus agentes, basados en el mérito y en la posesión de una determinada formación específica y reglamentada, para demostrar su capacidad de hacer frente a una actividad que, cada día más compleja, superaba ya el solo dominio de unos códigos, formas, usos y costumbres de la alta sociedad a cuyos miembros se encomendaban las tareas diplomáticas. Si en Francia se implementó este proceder tras la llegada del régimen republicano, caído el Segundo Imperio, en España no tardó en imitarse el ejemplo, arrancando así la profesionalización de su diplomacia a principios de la década de 1880. La creación, tres décadas después, del Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras Diplomática y Consular y Centro de Estudios Marroquíes, que llegaba con un acusado atraso con respecto al nacimiento en Francia de l'École Libre des Sciences Politiques (1871), en cuyo seno se formaba la mayor parte de los diplomáticos franceses, evidencia igualmente la toma de conciencia por parte de las autoridades españolas de la evolución que había conocido la profesión diplomática y de la creciente complicación de los

asuntos que estaba llamada a tratar. Supone, además, la primera iniciativa para dotar a los agentes diplomáticos y consulares de una formación específica para su profesión.

El carácter abierto y gratuito del centro —frente al caso francés, cuyas tasas suponían ya una limitación para el acceso a la formación—, nos habla por un lado de las intenciones de sus impulsores de atraerse al mayor número de posibles aspirantes a las carreras, como ellos mismos confesaban, y por otro, expresa una voluntad de extender a un público más amplio los conocimientos relativos a las relaciones internacionales y a la acción de España en Marruecos, acorde con la voluntad del país de una mayor presencia internacional, todo ello enmarcado en un fuerte espíritu regeneracionista.

Es cierto que el Instituto Diplomático y Consular tuvo que desarrollar su actividad con un determinado grado de modestia, contando únicamente con una moderada subvención estatal, en comparación con la institución francesa, que había logrado interesar en su proyecto a un buen puñado de grandes empresas. También es verdad que el Ministerio de Estado se mostró en todo momento contrario a otorgar un carácter oficial —y mucho menos obligatorio— a los estudios dispensados en el Instituto, que le habrían asegurado una mayor proyección, como sí la tuvo la escuela francesa, en la medida en que su diploma habilitaba para presentarse a las oposiciones de la carrera diplomática, sin necesidad de otra formación. Pero con todo, logró pronto un cierto nivel de relevancia en la profesionalización de la diplomacia española. En primer lugar, fue la enseñanza de sus aulas la que determinó los programas de oposiciones a las carreras diplomática y consular. En segundo lugar, de los cinco miembros que formaban los tribunales de oposición, dos fueron siempre profesores del Instituto, siendo esta la única apertura de los tribunales a personas externas a la carrera. Por último, la proporción de agregados diplomáticos que pasaron por sus aulas, con ser bastante más baja que en el caso francés, no fue ni mucho menos desdeñable. Insistimos aquí en que los datos que hemos ofrecido se corresponden con las cifras mínimas y si en el futuro pudiéramos disponer de información más completa, estas se verían seguramente aumentadas. El prestigio de sus profesores y de la propia Real Academia de Jurisprudencia en cuyo seno desplegó su actividad, la riqueza de su material científico, en especial de la biblioteca, así como la calidad de la enseñanza que ofrecía fueron factores que contribuyeron en gran medida a la consecución de esa posición.

En cuanto a la formación que recibieron los alumnos del instituto madrileño y, en consecuencia, la que debieron poseer todos los aspirantes a las carreras diplomática y consular, hemos puesto de manifiesto que ha sido muy similar a la que tuvieron sus colegas franceses. En ambos países, la Historia diplomática y el Derecho internacional ocuparon un lugar de honor en los ordenamientos académicos, revalorizados tras 1919 en consonancia con el papel determinante que tuvieron esas dos disciplinas en el análisis e interpretaciones de la realidad internacional de

posguerra. Ambos centros dieron cabida a las materias de carácter técnico —fundamentalmente económicas y comerciales—, necesarias para afrontar el ensanche del campo de acción de la diplomacia, si bien es cierto que l'École Libre ofertaba un abanico más amplio y específico.

Tanto los planes de estudios como los sucesivos inventarios de la Biblioteca del Instituto madrileño traducen una voluntad de adecuación a las principales orientaciones de la política exterior española —definidas por la política mediterránea, especialmente en torno a Marruecos, y por la política americanista, a cuya proyección pretendieron sus responsables aportar reflexiones e ideas propias—, pero igualmente a la evolución de la realidad internacional, coincidiendo la redefinición del plan de estudios con los años de la guerra mundial.

Especialmente interesantes aparecen los resultados obtenidos en la investigación acerca del acceso a la carrera diplomática, a través de la cual hemos podido esclarecer, aportando datos empíricos, algunos de los aspectos sobre los que la historiografía, a falta de estudios sistemáticos y profundos, había reproducido unas mismas ideas basadas en imágenes preconcebidas o análisis superficiales y llevados a cabo sobre fuentes de dudosa imparcialidad.

En primer lugar, hemos puesto de manifiesto que, dentro de los sistemas de selección, los mecanismos destinados a cribar a los aspirantes a la carrera, sobre la base de factores sociales y económicos, bien fueran estos de disuasión bien de exclusión una vez iniciado el proceso, tuvieron un papel central tanto en España como en Francia, mostrando así la importancia que en ambos países se siguió otorgando al estatus social de los diplomáticos. Asimismo, de nuestro análisis se desprende que el factor ideológico o religioso no se contó en España entre estos mecanismos de exclusión, mientras que sí jugó un papel principal en la República francesa. En segundo lugar, hemos mostrado que mientras que en Francia los años posteriores a la Gran Guerra conocieron un refuerzo del carácter discrecional del sistema de acceso, acompañado de una revalorización del ideal aristocrático, con un incremento del número de nobles entre los nuevos ingresos, en los años 20 se dieron en España importantes pasos en la senda de la democratización y la apertura social de la carrera diplomática, precisamente mediante la corrección de aquellos mecanismos de selección, como ocurrió con las modificaciones relativas al examen de aptitud, que llegaría incluso a suprimirse hacia finales de la década, y sobre todo con la concesión de sueldo desde el primer grado del escalafón, eliminando así o, cuando menos, mitigando en buena medida el carácter implícitamente censitario de la carrera.

A pesar de su negativa recepción en determinados sectores de la carrera, que traduce la lentitud con que la diplomacia pudo cambiar sus hábitos, dependiendo para ello a menudo de los cambios generacionales, estas medidas tuvieron una repercusión evidente en la práctica, como hemos podido demostrar mediante el análisis de cerca de 200 expedientes de agentes diplomáticos que ingresaron en la carrera entre 1904 y 1930. Por un lado, hay que destacar el

significativo descenso del elemento aristocrático entre los nuevos ingresos, que hemos certificado en la década posterior a la Primera Guerra Mundial en consonancia con el declive general de la nobleza en la vida pública española. Este hecho se erige en un importante factor para tomar el pulso de la tendencia hacia la modernización y renovación social de la diplomacia española, habida cuenta de que la nobleza había sido la tradicional cantera de los agentes de la diplomacia clásica, en un tiempo en que las capacidades y atributos de este sector social conformaban toda la preparación exigida para el desempeño de aquellas funciones. Así, esta evolución, junto a una mayor diversificación del origen socio-económico de los nuevos diplomáticos, expresan con claridad la permeabilidad de la diplomacia española a los nuevos aires que corrían en el periodo de entreguerras.

## **2. Parlamento y política exterior**

En Francia, la Primera Guerra Mundial supuso un salto cualitativo en la relación entre el Parlamento y la política exterior. En las décadas precedentes, los diputados habían extendido progresivamente a la política exterior sus funciones de fiscalización de la labor gubernamental, en un proceso que hay que ligar al fenómeno de la irrupción de las masas en la vida pública y el creciente protagonismo que estas habían reclamado desde finales del siglo XIX. Los parlamentarios ejercieron aquel control especialmente en el seno de la Comisión de asuntos exteriores, que se había ido erigiendo en un poderoso organismo especializado en el seno del Palais Bourbon, respetado y temido por los gobiernos, que en ocasiones la integraban en la marcha de sus relaciones con otros Estados. Ahora bien, los años de guerra no sólo acentuaron esa fortaleza del Parlamento —y especialmente de la citada Comisión— sino que esa misma fuerza y la capacidad de iniciativa que había adquirido en tiempo de guerra en el ámbito internacional lo impulsaron a exigir, más allá del control de la acción gubernamental, la intervención en el diseño de la política internacional, defendiendo incluso su derecho a tener una política exterior propia. La semilla de la diplomacia parlamentaria estaba ya sembrada, de acuerdo con el protagonismo que estaba adquiriendo la sociedad en este ámbito político.

En España, el papel del Parlamento en las cuestiones internacionales tuvo mucho menor relevancia, acorde con una tradición parlamentaria más deficiente, a cuya luz ha de entenderse también la nula actividad de la correspondiente Comisión de Estado, en línea con el escaso desarrollo de las otras comisiones permanentes creadas en 1918. Ahora bien, eso no quiere decir que fuera imposible: aunque la vitalidad de la sociedad de masas fuera menor, esta no dejó de hacerse sentir. Como ha quedado demostrado, mucho antes de la Gran Guerra podemos constatar el comienzo del interés del Parlamento por las cuestiones de política internacional y aun de la organización y estructura diplomáticas, así como una consecuente demanda para que

los gobiernos no hurtaran a la representación de la soberanía nacional el conocimiento de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado, un proceso que fue en aumento a lo largo del periodo. El secreto diplomático empezó pues a ser claramente atacado antes de 1914 y el derecho de los parlamentos a intervenir en la política internacional, en especial mediante el control democrático, quedó igualmente planteado. Quienes así obraron invocaban el ejemplo de otras naciones al mismo tiempo que la transformación que había conocido ya la diplomacia. Debemos subrayar que el hecho de que este proceso estuviera jalonado por los momentos de mayor intensidad y gravedad de la acción española en Marruecos, que llegaría a monopolizar la política exterior del país, y se viera a menudo referenciado a la catástrofe de 1898, temiéndose un peligro similar procedente de la nueva aventura colonial, apunta a que ese cambio en la actitud parlamentaria fue deudor, antes que de la Gran Guerra, de las propias experiencias nacionales.

Ahora bien, como ha quedado igualmente patente, no puede negarse que la conflagración mundial haya jugado un papel decisivo en el proceso iniciado. En perfecta sintonía con las nuevas corrientes que dominaban Europa, las posturas antes descritas, circunscritas hasta aquí a un número limitado de parlamentarios, se generalizaron y estos intensificaron sus exigencias de un efectivo control democrático de la política exterior, mostrándose los diputados cada vez más rebeldes ante las viejas costumbres de la reserva y el secreto diplomáticos. Las nuevas exigencias no bastaron para que los parlamentarios conquistaran un poder de intervención en el diseño de la política internacional, dando con ello la medida de la diferencia entre ambos países, pero no queda duda de que el Parlamento español había tomado nota de la nueva posición en que quedaba la política internacional, que pasaba a ser una variable más de la política nacional, de manera que interesaba definitivamente a la opinión pública y se convertía por lo tanto en un nuevo arma de la batalla política. Un arma al que recurrieron especialmente los partidos no dinásticos como elemento de censura del sistema de la Restauración en los años finales del mismo, cuando la crisis en la que había entrado aquel en la década anterior se agravó definitivamente debido precisamente a los efectos de la guerra mundial.

### 3. Especialización

En otro orden de cosas, hemos podido demostrar que también la diplomacia española se preocupó por dotarse de herramientas con las que afrontar los retos y las maneras que iban adoptando las relaciones entre estados en las primeras décadas del siglo XX, alejándonos así de la imagen de una diplomacia arcaica y ajena a los derroteros por los que discurría la realidad internacional, proyectada durante mucho tiempo por la historiografía. Mucho antes de la Gran Guerra, la pérdida de sus mercados ultramarinos determinó a las autoridades españolas a asumir más amplias cotas de responsabilidad en la tarea de expansión comercial en el extranjero, lo que

se canalizó a través de las estructuras diplomáticas, tanto en la Administración central como en el exterior.

La pronta puesta en marcha de órganos dedicados a la promoción comercial, antes de que se cerrase el siglo XIX, siguió en el Ministerio de Estado unos esquemas de actuación muy similares a los franceses, basados en una constante comunicación con los empresarios y productores, la difusión de las informaciones de carácter comercial que procedían —en mucha mayor abundancia ahora— de sus agentes en el extranjero, el contacto entre productores españoles y empresarios extranjeros, la publicidad entre estos últimos de información relativa al comercio nacional etc. Si bien es cierto que, de nuevo, fue el Estado el que emprendió esta tarea, sin conseguir que los medios privados se involucrasen al nivel que encontramos en Francia, quedando en España su concurso limitado a colaboraciones puntuales.

La necesidad de encontrar nuevos mercados para los productos nacionales ante la pérdida de las colonias fue también lo que movió al Estado a enviar agregados comerciales a varias de sus misiones consulares de América, de nuevo en 1898, adelantándose así varios años a Francia. No hay que descuidar el detalle de que estos agentes eran ajenos a las carreras diplomática y consular, siendo miembros de un cuerpo técnico de funcionarios públicos, lo que nos anticipa la apertura de las puertas de la diplomacia a actores nuevos.

Es cierto que estos agregados no consolidaron su posición, apareciendo después tan sólo de manera esporádica, y en lo sucesivo fueron los cónsules —y junto a ellos también los diplomáticos— quienes asumieron aquellas tareas de auxilio a la expansión comercial, de modo que hasta finales de los años 20 España no fue capaz de organizar, como sí hizo Francia inmediatamente después de la guerra, una estructura de agentes especializados exclusivamente en cuestiones comerciales. Sin embargo, hay que tomar en consideración varios elementos: en primer lugar, y aunque parezca una obviedad, necesario es subrayar que si bien España actuó con algunos años de retraso, no es menos cierto que terminó adoptando esa medida; en segundo lugar, como hemos podido constatar, la decisión del Ministerio de Estado de encomendar a los cónsules la labor que habrían de desempeñar aquellos agentes no resultaba una extravagancia, ya que de buen grado habría hecho lo mismo el Quai d'Orsay, quien consideraba a sus funcionarios sobradamente capacitados, si no fuera porque había perdido ya el control sobre esa parcela de la acción exterior; en tercer lugar, las dificultades económicas del país, la repulsa social que generaba el gasto diplomático, las necesidades imperiosas de destinar recursos a mejorar la red diplomática y consular, la variedad de opiniones de los distintos sectores implicados y el hecho de no ser aún un sistema probado y asentado en otros países, en que fue conociendo no pocos cambios y retrocesos, son factores que explican en buena medida el atraso acumulado por la diplomacia española en este punto; a la postre, hay que subrayar que eran las redes consulares las



que más extendidas se hallaban, siendo ellas las que siguieron aportando —también en Francia— el grueso de la información comercial y soportando la parte más importante de la colaboración oficial a los empresarios nacionales.

Las tensiones entre los diferentes departamentos ministeriales por el control de todos estos resortes, con las consiguientes implicaciones para la coherencia y la unidad de acción en el exterior que experimentó Francia, no estuvieron ausentes de la realidad española. Y cuando en los años 20 la complejización conocida por este ámbito como consecuencia de la guerra exigió una reestructuración de los servicios en una unidad fuerte y capaz de responder adecuadamente a aquella, tanto el Palacio de Santa Cruz como el Quai d'Orsay vieron cómo les era enajenada una parte sustancial de su capacidad de acción en el exterior, perdiendo para siempre la hegemonía que habían disfrutado tradicionalmente.

#### 4. Extensión

El estudio de las redes diplomática y consular españolas, en comparación con las francesas nos ha permitido en primer lugar establecer unos mapas de la presencia diplomática de ambos países en el mundo en las tres primeras décadas del siglo XX, de manera que se pueda apreciar con claridad y de manera gráfica la orientación internacional de cada país y su evolución a lo largo de ese tiempo. Para ello, a diferencia de otros estudios que pretendían caracterizar la diplomacia sobre la sola base de las embajadas y legaciones, hemos ampliado el foco del análisis, integrando la red consular, que ha sido en el caso de España precisamente la que mayor atención recibió y la que mayor crecimiento experimentó.

De esta manera, si para ambos países el continente europeo siguió siendo el espacio principal de acción, la mirada hacia el mundo extraeuropeo varió sustancialmente. Mientras que Francia, con una mayor dispersión de objetivos, dirigió su atención de manera prioritaria hacia el Levante mediterráneo y el Extremo Oriente, España concentró sus esfuerzos en América —donde la presencia francesa se mantuvo en unos niveles discretos—, descuidando todos los demás espacios, en los que su representación fue en extremo limitada. Partiendo con desventaja frente a su vecina del norte, y enfrentándose a las constantes restricciones presupuestarias, fue en el continente de sus ex-colonias americanas donde se afanó por estar presente, concibiéndolo —quizá de manera errónea— como un espacio amable y abonado, que acogería de manera natural y sin obstáculos sus productos comerciales. Dos regiones destacan en el mapa, poblándose paulatinamente de consulados: Centroamérica y las zonas bañadas por aguas caribeñas y la franja dibujada por el centro de Chile y de Argentina, Uruguay y el sur de Brasil. Fueron esas las áreas que acogieron la mayor parte de la emigración española hacia América y también las que concentraron el grueso del comercio español que cruzó el Atlántico.

De este modo, hemos podido desechar la consideración de que en estos treinta años en España siguió perviviendo sin variación alguna el carácter eurocentrista decimonónico en cuanto a la orientación territorial de la presencia diplomática y consular, certificándose por el contrario una clara apuesta por complementar los objetivos europeos con los americanos. Al mismo tiempo, este estudio nos ha permitido comprobar que si sustituimos la lectura desnuda de los datos de la representación diplomática y consular por otra que combine estas referencias con las de carácter económico y demográfico, logramos una mayor comprensión del comportamiento de la diplomacia española, toda vez que estas últimas referencias parecen avalar en buena medida la distribución de las misiones españolas en el extranjero.

Por último, creemos poder afirmar que España sí estuvo atenta a las nuevas circunstancias del escenario internacional y reaccionó con cierta celeridad a las variaciones que aquel registró desde el punto de vista de la adecuación del mapa diplomático y consular a las nuevas realidades geopolíticas del mundo y a los intereses de la política exterior española. En el periodo que nos ocupa, además de los movimientos en los Balcanes y la importancia que adquirieron algunos países americanos, el acontecimiento que provocó las transformaciones territoriales de mayor calado fue la Primera Guerra Mundial y, como hemos visto, la diplomacia española respondió de manera pronta, decidida y estructurada.

## **5. Multilateralismo**

El sistema internacional diseñado en 1919 ensayó una nueva fórmula para el mantenimiento de la paz, la de la seguridad colectiva, de la que debía participar el conjunto de la sociedad internacional, frente al tradicional concierto de las grandes potencias europeas, asentado sobre el equilibrio de poder. La multilateralidad que debía definir la vida internacional y desde la que había de buscarse la solución a los conflictos entre Estados fue, en efecto, la aportación genuina del nuevo tiempo que se abría y, junto a la cooperación internacional en tantos campos de la actividad humana, forjó nuevas prácticas para la diplomacia, que debía ser en el porvenir abierta y proscribir el secreto.

El nuevo sistema instituyó el trabajo regular en conferencias y asambleas, que antes había tenido sólo algunos precedentes esporádicos, sacando así al diplomático de los salones de las embajadas y legaciones; ensanchó el campo de la acción diplomática, profundizando en la especialización de sus agentes; incorporó una pléyade de nuevos actores de perfil técnico, que ocuparon sus asientos al lado de los funcionarios de carrera, frente al recurso mucho más limitado que se hacía a estas figuras antes de 1914; e hizo posible el nacimiento de la figura del funcionario internacional, cuya labor debía orientarse hacia el bien común de las naciones y no inspirarse ya únicamente en los intereses de su patria.

Francia fue uno de los creadores del nuevo orden y España se sumó a él desde el primer momento. Ahora bien, tanto la diplomacia española como la francesa vieron en la institución ginebrina antes que nada una plataforma en que satisfacer sus necesidades y objetivos internacionales. España, que se sumó sin reparos a este proyecto, veía en la Sociedad de Naciones, desde su posición de pequeña potencia, una cobertura idónea para garantizar su integridad territorial y un espacio adecuado para recuperar un cierto estatus en la comunidad internacional. Francia, por su parte, confiaba en poder utilizar la Sociedad de Naciones para neutralizar a la Alemania vencida, limitando la capacidad de acción de su rival en el escenario internacional y asegurando el cumplimiento del Tratado de Paz de 1919.

Esta realidad, que no fue muy distinta en otros países, mediatizó el espíritu internacional que se pretendía sembrar en la Sociedad de Naciones. Así, si los gobiernos españoles instrumentalizaron en beneficio de su país a los funcionarios nacionales que trabajaban en Ginebra, otro tanto hicieron los franceses, como los de los demás países, dificultando con ello el desarrollo de un verdadero funcionariado internacional. Por otro lado, la independencia de los representantes y delegados de cada país en los órganos de la Sociedad de Naciones fue objeto de vivos debates en Francia, predominando la postura contraria al carácter internacional de los mismos. Tanto en un país como en el otro fue esta posición la que se impuso.

Por otro lado, en ambos países hubo entusiastas defensores del nuevo sistema y de los nuevos métodos diplomáticos así como acérrimos detractores de los mismos, haciéndose patente una brecha generacional tanto en el mundo político como en el diplomático. El estudio comparado nos ha permitido romper, de manera general, la dicotomía establecida entre los países neutrales y los beligerantes en cuanto al impacto de la Gran Guerra sobre la diplomacia y, de manera concreta, la oposición que enfrentaba a España con los países de su entorno. A este respecto, hemos podido comprobar ampliamente que en Francia las novedades de este sistema internacional estuvieron lejos de convencer a todos los actores, desde los hombres de Estado hasta los diplomáticos. No fueron pocos los que, desde puestos relevantes de la diplomacia, mostraron su predilección por los conocidos métodos del equilibrio de poder, de las relaciones bilaterales, de la defensa nacional y de la consiguiente política propia de armamento, a pesar del desastre que acababan de sufrir. Por ello, intentaron limitar todo lo posible la acción de la Sociedad de Naciones de manera que esta limitara lo menos posible la libertad de acción de los estados. Mientras tanto, el rechazo a la pérdida de soberanía nacional, que resultó un argumento de gran peso en Francia, fue menor en España, donde incluso muchos sectores lamentaban que no se hubiera conseguido un desarrollo más acusado de los principios fundadores de la Sociedad. Especialmente frustrante resultaba para muchos españoles que las grandes potencias siguieran dominando la escena, reteniendo el control de la política en Ginebra.

De esta manera, en los años 20 no pudo imponerse una diplomacia realmente nueva, ya que muchos de los elementos del nuevo sistema internacional, novedosos en su formulación, vieron limitado su efecto real debido a los recelos de algunos y a la pervivencia de los métodos tradicionales, al lado de aquellos principios y procedimientos inéditos. Junto a la diplomacia abierta siguieron las negociaciones entre bastidores y en la intimidad de los salones y los pasillos, al margen de las reuniones oficiales de los delegados y representantes nacionales, que aún hoy siguen cohabitando, ante la convicción de muchos de que el secreto o, cuando menos, la reserva no pueden ser desterrados del mundo diplomático. Pero no sólo: la diplomacia abierta prodigada en 1919 conocería importantes retrocesos en la década de los 30, volviéndose a unas prácticas que se querían (por algunos) enterradas, lo que coincidiría con una agudización de la preocupación de los estados con respecto a la seguridad nacional, ante la aparición de nuevas y peligrosas amenazas, provenientes fundamentalmente de los proyectos expansionistas que conocieron Europa y Asia en aquellos años.

En definitiva, en estas tres décadas estudiadas, la diplomacia española conoció algunos considerables avances, transitando por un moderado y condicionado pero innegable proceso de modernización y adaptación a la evolución de la realidad internacional. De este modo, la diplomacia que dejaba detrás de sí Alfonso XIII, al calzarse la bota del exilio, puede ser caracterizada por un notable grado de profesionalización, habiendo superado las deficiencias formativas descritas por algunos miembros de la carrera, como Villaurrutia o Agramonte; por una paulatina pero reconocible renovación social de sus efectivos, mediante la implementación de determinados elementos democratizadores, aún moderados; por su creciente implicación en los sectores que fueron ganando peso en las relaciones internacionales, los económicos y culturales en primer lugar; por un aumento considerable de su presencia en el mapamundi, aunque todavía muy limitada a Europa y América; finalmente, por su inserción en el sistema internacional de posguerra, cuyos métodos estaba aún ensayando, sin renunciar a los que conocía bien por la experiencia de tantos años.

La adecuación de esta diplomacia al modelo general de modernización que se difundió por todo el mundo se hizo desde la especificidad del país y sus condicionantes propios, ni más ni menos que de la misma manera que ocurrió en Francia, que, como hemos visto, fue el ejemplo para otros países en muchos de los aspectos aquí considerados. Por todo ello, podemos concluir que, al igual que se ha demostrado en otros ámbitos de la vida nacional, las prácticas diplomáticas españolas de las décadas finales de la Restauración pueden ser leídas en una lógica de la normalidad con respecto a su entorno, desterrando así la idea de excepcionalidad que había dominado la visión transmitida y aceptada sobre la misma hasta el presente. Futuros estudios

comparados con la realidad de otros países, como el Reino Unido, Alemania, Italia o incluso más alejados pero con un estatus internacional similar al de España, podrán completar esta visión y contribuirán a situar mejor la diplomacia española de principios del siglo XX en el cuadro general.



## CONCLUSIONES

(VERSION FRANÇAISE)

Le principal objectif de cette thèse était de connaître les réponses que la diplomatie de l'Espagne d'Alphonse XIII a donné à l'évolution de la réalité internationale, de manière que nous puissions comprendre si les voies qu'elle avait empruntées furent convergentes avec celles des puissances de son environnement ou si, au contraire, ses options s'éloignèrent de ce que l'historiographie a considéré traditionnellement comme un modèle général. Nous nous proposons, en définitive, déterminer si l'Espagne avait rejoint la tendance modernisatrice que les pratiques diplomatiques occidentales connurent dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle ou si, au contraire que ses voisins, elle était restée ancrée dans un modèle propre au siècle précédent. Le fait que l'historiographie ait assigné à la Première Guerre Mondiale le caractère de force révolutionnaire des pratiques diplomatiques, qui aurait généré une *nouvelle diplomatie* comme conséquence des changements profonds que celle-là avait provoqués, a déterminé l'approche avec lequel nous allions problématiser notre objet d'étude.

Néanmoins, dans l'analyse de l'état de la question, nous nous avons fait l'écho de la tendance à contester ce rôle attribué traditionnellement à la Grande Guerre, que l'on retrouve chez certaines recherches récentes, dans le cadre d'une révision plus ample du caractère original de celle-là. Au fur et à mesure que notre recherche se développait, ces propositions, intégrées de manière prudente à l'hypothèse de départ, gagnaient en force jusqu'à ce qu'elles se sont consolidées en tant qu'une des principales conclusions de la thèse que nous présentons. Elles modifiaient ainsi, dans une certaine mesure, l'angle depuis lequel nous devons considérer notre objet d'étude.

La Première Guerre Mondiale peut, en effet, être considérée comme un tournant décisif dans l'évolution des pratiques diplomatiques. Mais, nous croyons avoir suffisamment mis en évidence que l'on ne peut pas parler, pour les années postérieures à la guerre, d'une *nouvelle diplomatie*, en termes radicalement originaires et originaux et par opposition à une *vieille*

*diplomatie*, celle que l'Europe avait connu avant 1914. Deux faits que la recherche a distillé appuient cette thèse. D'abord, nous avons pu suivre la trace dans les années précédant la guerre à certains éléments qui étaient considérés novateurs pour 1919. Et cela soit à l'état embryonnaire, soit à un état avancé de développement. C'est le cas de la spécialisation de la diplomatie, en spécial dans le champ commercial, ou celui du contrôle démocratique de la politique étrangère des gouvernements, par le Parlement. L'exemple de la Commission parlementaire internationale du Commerce condense ces observations : son existence avant 1914 démontre que les nations n'ont pas nécessité un épisode si désastreux comme ce fut la Grande Guerre, ni ses conséquences pour l'économie mondiale pour concerter leurs efforts à la recherche de réponses aux problèmes posées par un développement du commerce international de plus en plus remarquable. Ensuite, on a démontré que les «vieilles» pratiques diplomatiques ne se sont pas évaporées avec les derniers tonnerres des canons, mais au contraire, certaines d'entre celle-là ont cohabité aux années 20 avec les nouveautés emportées par l'ordre international dessiné à la Conférence de la Paix de Paris.

De cette manière, nous estimons qu'une redéfinition du rôle de la Première Guerre Mondiale dans l'évolution de la diplomatie s'impose : sa répercussion ne consistait pas à remplacer certaines pratiques diplomatiques par d'autres, mais à intensifier et à accélérer une série de processus qui transformaient et modernisaient déjà la diplomatie, tout en incitant les États à tester de nouvelles formules pour leurs relations, spécifiées dans le multilatéralisme et, en tant que expression de celui-ci, les réunions régulières et même périodiques des représentants nationaux ; méthodes qui compléteraient sans remplacer les relations bilatérales déjà connues.

Considérés sous cette nouvelle optique les objectifs que nous nous proposons et les questions dérivées d'eux, le principal apport de cette thèse consiste à corriger l'image existante de la diplomatie espagnole des dernières décennies de la Restauration, définie par des méthodes archaïques, un faible niveau de professionnalisation et par sa manque d'adaptation aux changements de la réalité internationale et aux objectifs et besoins de la politique extérieure espagnole, de manière qu'elle ne pouvait être homologuée aux diplomaties de son environnement. Bien au contraire, nous avons pu esquisser l'image d'une diplomatie que, confrontée à de nombreuses réticences et obstacles, tant externes qu'internes, actualisait ses méthodes pour les adapter à une réalité internationale de plus en plus complexe. En ce sens, nous avons pu constater qu'à de nombreux égards, elle a suivi des principes similaires à ceux de la diplomatie française, pionnière et modèle dans de nombreux domaines, elle a rencontré des défis et des problèmes similaires et a donné des réponses analogues. Même s'il est vrai qu'elle l'a presque toujours fait avec un différent niveau de développement et une envergure plus modeste, sans doute en raison du poids distinct de chaque pays et de l'inégale projection et capacité d'action sur la scène



internationale, avec des objectifs plus ambitieux dans le cas français et plus limités dans celui espagnol.

De cette manière, quand la Grande Guerre a porté à de plus grandes dimensions la complexité croissante de la vie internationale, la neutralité observée par l'Espagne ne l'a point dispensé de s'adapter aux nouvelles circonstances; bien au contraire, en concordance avec son aspiration à occuper une certaine place dans l'ordre international d'après-guerre, elle a dû s'orienter vers une homologation avec les autres acteurs, partageant avec eux les mêmes craintes, défiances ou contradictions. L'étude comparée que nous avons entrepris nous a permis de refuser la dichotomie établie entre les pays belligérants et les neutres, selon laquelle les premiers auraient embrassé sans objections et de manière enthousiaste les changements apportés par l'après-guerre, alors que les seconds auraient resté en marge de ce processus de transformation. Nous avons bien vu qu'aussi en Espagne comme en France il y a eu d'importantes opposants des nouvelles méthodes et du changement accéléré des pratiques diplomatiques, des personnes dont la permanence dans des destins de haute responsabilité au sein de l'administration centrale et des services extérieures, a contribué dans une bonne mesure à ce qu'une vraie nouvelle diplomatie mette du temps à s'installer.

Le développement de la recherche, projeté sous un angle d'étude comparative et articulé autour des différents processus que, d'une manière générale, ont jalonné et défini la modernisation des diplomaties occidentales dans la période signalée — professionnalisation, ouverture sociale, démocratisation, spécialisation, extension et, comme réalité propre du temps qui s'ouvrait avec la Paix de Paris, le multilatéralisme en tant que base du système international —, au même temps que consolidait cette thèse, nous permettait de réaliser des contributions spécifiques à la connaissance de la diplomatie des années qui constituent notre cadre temporel.

### **1. Professionnalisation**

Le pas décisif pour faire de la diplomatie une profession fut l'institution de systèmes de sélection de ses agents, basés sur le mérite et qui exigent la possession d'une formation spécifique et réglementée, pour prouver sa capacité de affronter une activité que, chaque jour plus complexe, allait au delà de la maîtrise de certains codes, méthodes, usages et coutumes de la haute société, dont les membres étaient les préférés pour les tâches diplomatiques. Si en France cette procédure fut mise en place après l'arrivée du régime républicain, à la chute du Second Empire, l'Espagne n'a pas tardé à imiter l'exemple, démarrant ainsi la professionnalisation de sa diplomatie au début du siècle 1880. La création, trente ans après, de l'Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras Diplomática y Consular y Centro de Estudios Marroquíes — qu'arrivait avec un retard prononcé par rapport à la naissance en France de l'École Libre des Sciences Politiques (1871), qui formait la

plupart des diplomates français — met également en évidence la prise de conscience de la part des autorités espagnoles de l'évolution connue par la profession diplomatique et de la croissante complication des affaires que celle-là était appelée à traiter. Cette institution suppose, en plus, la première initiative pour doter aux agents diplomatiques et consulaires d'une formation spécifique pour leur profession.

Le caractère ouvert et gratuit du centre — face au cas français, dont les droits d'inscription supposaient déjà une limitation pour l'accès à la formation — nous parle, d'un côté, des intentions de ses promoteurs d'attirer le plus grand nombre possible d'aspirants aux carrières, comme le reconnaissent eux-mêmes, et, d'autre côté, exprime une volonté d'étendre à un public plus ample les connaissances relatives aux relations internationales et à l'action de l'Espagne au Maroc, en concordance avec la volonté du pays d'une plus grande présence internationale, tout cela encadré dans un fort esprit *regeneracioniste*.

Certes, l'Instituto Diplomático y Consular n'a pu développer son activité qu'avec un certain degré de modestie, s'appuyant uniquement sur une modérée subvention de l'État, en comparaison avec l'institution française, qu'avait parvenu à intéresser à son projet un bon nombre de grandes entreprises. D'autre côté, le Ministerio de Estado s'est toujours montré contraire à conférer un caractère officiel — d'autant moins obligatoire — aux études dispensés par l'Institut, ce qui lui aurait assuré une plus grande projection, comme celle de l'École française, dont le diplôme suffisait pour se présenter au concours d'accès à la *carrière*. Malgré tout cela, il obtint assez vite un certain degré d'importance dans la professionnalisation de la diplomatie espagnole. Tout d'abord, ce fut son enseignement celui qui déterminait les programmes des concours aux carrières diplomatique et consulaire. Ensuite, des cinq membres composant les jurys de ces concours, deux furent toujours des professeurs de l'Institut, ce qui était la seule ouverture des jurys à des personnes étrangères à la carrière. Enfin, la proportion d'attachés diplomatiques — premier rang de la hiérarchie — qui passèrent par ses bancs, malgré le fait d'avoir été moins importante que dans le cas français, ne fut dans aucun cas négligeable. Il faut insister sur le fait que les données que nous avons fournies correspondent aux chiffres minimes, et si nous pouvions disposer à l'avenir d'informations plus complètes, celles-là seraient assurément augmentées. Le prestige de ses professeurs et de la Real Academia de Jurisprudencia elle-même, qui abritait l'Institut, la richesse de son matériel scientifique, en spécial de la bibliothèque, ainsi que la qualité de l'enseignement offert étaient des facteurs qui contribuèrent dans une bonne mesure à arriver à cette position-là.

En ce qui concerne la formation reçue par les étudiants de l'institut madrilène et, en conséquence, celle que devaient posséder tous les aspirants aux carrières diplomatique et consulaire, nous avons mis en évidence qu'elle était similaire à celle de ses collègues français.

Dans les deux pays, l'Histoire diplomatique et le Droit international ont occupé une place d'honneur dans les programmes académiques, revalorisés après 1919 en consonance avec le rôle déterminant de ces deux disciplines dans l'analyse et interprétations de la réalité internationale d'après-guerre. Les deux centres ont ouvert leurs portes aux matières à caractère technique — fondamentalement économiques et commerciales —, nécessaires pour affronter l'élargissement du champ d'action de la diplomatie, certes, avec une offre plus ample et spécifique de la part de l'École Libre.

D'autre côté, les plans d'études ainsi que les successifs inventaires de la Bibliothèque de l'Institut madrilène traduisent bien une volonté d'adéquation aux principales orientations de la politique étrangère espagnole — définie par la politique méditerranéenne, en spécial autour du Maroc, et par la politique américaniste, à la projection de laquelle prétendaient les responsables de l'Institut à apporter des réflexions et idées propres —, mais également à l'évolution de la réalité internationale, coïncidant la redéfinition du plan académique avec les années de la guerre mondiale.

Les résultats obtenus dans la recherche sur l'accès à la carrière diplomatique sont particulièrement intéressants. Nous avons ainsi pu préciser, en fournissant des données empiriques, certains des aspects sur lesquels l'historiographie, en l'absence d'études systématiques et approfondies, avait reproduit les mêmes idées, basées sur des images préconçues ou des analyses superficielles et mises en œuvre sur des sources d'impartialité douteuse.

En premier lieu, nous avons montré que, dans les systèmes de sélection, les mécanismes destinés à filtrer les candidats à la carrière, en fonction de facteurs sociaux et économiques, qu'ils soient dissuasifs ou d'exclusion une fois démarré le processus, ont joué un rôle central tant en Espagne qu'en France, démontrant ainsi l'importance que les deux pays continuèrent d'attacher au statut social des diplomates. De même, il ressort de notre analyse que le facteur idéologique ou religieux n'a pas été comptabilisé en Espagne parmi ces mécanismes d'exclusion, alors qu'il a joué un rôle prépondérant dans la République française. Deuxièmement, nous avons montré que tandis qu'en France les années qui ont suivi la Grande Guerre ont été marquées par un renforcement du caractère discrétionnaire du système d'accès, accompagné d'une revalorisation de l'idéal aristocratique, avec une augmentation du nombre de nobles parmi les nouveaux reçus, en Espagne, aux années 20, des progrès importants ont été accomplis sur le chemin de la démocratisation et de l'ouverture sociale de la carrière diplomatique, en corrigeant précisément ces mécanismes de sélection. Ce fut le cas pour les modifications liées aux épreuves d'aptitude, qui seraient même supprimées vers la fin de la décennie, et surtout avec l'octroi d'un salaire dès le premier degré de l'échelle, éliminant ainsi ou du moins atténuant dans une large mesure, le caractère implicitement censitaire de la carrière.

Malgré l'accueil négatif dans certains secteurs de la carrière, ce qui traduit la lenteur avec laquelle la diplomatie pourrait changer ses habitudes, souvent en fonction des changements générationnels, ces mesures ont eu un impact évident sur la pratique, comme nous avons pu le démontrer en analysant environ 200 dossiers d'agents diplomatiques entrés dans la carrière entre 1904 et 1930. D'une part, il est nécessaire de souligner la diminution significative de l'élément aristocratique parmi les nouveaux agents rentrés, que nous avons certifiés au cours de la décennie qui a suivi la Première Guerre mondiale, parallèlement au déclin général de la noblesse dans la vie publique espagnole. Ce fait est un facteur important pour prendre le pouls de la tendance à la modernisation et au renouveau social de la diplomatie espagnole, étant donné que la noblesse était la carrière traditionnelle des agents de la diplomatie classique, à une époque où les capacités et les attributs de ce secteur social ont constitué toute la préparation nécessaire à l'exercice de ces fonctions. Ainsi, cette évolution, à côté d'une plus grande diversification de l'origine socio-économique des nouveaux diplomates, exprime clairement la perméabilité de la diplomatie espagnole aux nouveaux airs de l'entre-deux-guerres.

## **2. Parlement et politique étrangère**

En France, la Première Guerre mondiale a constitué un saut qualitatif dans les relations entre le Parlement et la politique étrangère. Au cours des décennies précédentes, les députés avaient progressivement étendu à la politique étrangère leurs fonctions de contrôle du gouvernement, processus qui devait être lié au phénomène de l'émergence des masses dans la vie publique et à la notoriété croissante qu'elles revendiquaient depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Les parlementaires exerçaient ce contrôle, notamment au sein de la Commission des affaires étrangères, qui s'était érigée en un puissant organisme spécialisé du Palais Bourbon, respecté et redouté des gouvernements, qui l'intégraient parfois dans le développement de leurs relations avec d'autres états. Cependant, non seulement que les années de guerre ont accentué la force du Parlement — et en particulier de la Commission susmentionnée —, mais cette force et la capacité d'initiative qu'il avait acquises en temps de guerre sur la scène internationale l'incitaient à demander, au-delà du contrôle de l'action gouvernementale, l'intervention dans la conception de la politique internationale, défendant même son droit à avoir sa propre politique étrangère. La graine de la diplomatie parlementaire était déjà semée, en concordance avec la notoriété que la société acquérait dans cette sphère politique.

En Espagne, le rôle du Parlement dans les affaires internationales était beaucoup moins important, conformément à une tradition parlementaire plus défaillante, à la lumière de laquelle doit également être comprise la nulle l'activité de la Commission d'État, parallèlement au faible développement des autres commissions permanentes créées en 1918. Cela ne veut pas dire pour

autant que le Parlement était impassible: bien que la vitalité de la société de masse ait été moindre, elle n'a pas cessé de se faire sentir. Comme il a été démontré, bien avant la Grande Guerre, nous pouvons confirmer le début de l'intérêt du Parlement espagnol pour les questions de politique internationale et même pour l'organisation et la structure diplomatiques, ainsi que la demande qui en découle pour les gouvernements de ne pas soustraire à la représentation de la souveraineté nationale la connaissance des engagements internationaux contractés par l'État, un processus qui s'est intensifié au cours de la période. Le secret diplomatique avait commencé donc à être clairement attaqué avant 1914, et le droit des parlements d'intervenir dans la politique internationale, notamment par le biais d'un contrôle démocratique, a également été soulevé. Ceux qui ont ainsi agi, invoquaient l'exemple d'autres nations en même temps que la transformation que la diplomatie avait déjà connue. Nous devons souligner que le fait que ce processus ait été marqué par les moments les plus intenses et les plus graves de l'action espagnole au Maroc — qui monopoliserait la politique étrangère du pays — et qu'il ait souvent été rapporté à la catastrophe de 1898, craignant un danger similaire en provenance de la nouvelle aventure coloniale, suggère que ce changement d'attitude du Parlement était redevable, avant que de la Grande Guerre, des expériences nationales elles-mêmes.

Cependant, il est indéniable que la conflagration mondiale a joué un rôle décisif dans le processus engagé. En parfaite harmonie avec les nouveaux courants qui ont dominé l'Europe, les positions décrites ci-dessus, circonscrites jusqu'à présent à un nombre limité de parlementaires, se généralisèrent et intensifièrent leurs revendications en faveur d'un contrôle démocratique effectif de la politique étrangère, les députés se montrant chaque fois plus rebelles devant les anciennes coutumes de la réserve et du secret diplomatiques. Les nouvelles exigences ne suffirent pas pour permettre aux parlementaires de conquérir un pouvoir d'intervention dans la conception de la politique internationale, donnant ainsi la mesure de la différence entre les deux pays ; mais il ne fait aucun doute que le Parlement espagnol avait pris note de la nouvelle position de la politique internationale, qui devenait une variable de la politique nationale, de sorte qu'elle intéressait définitivement l'opinion publique et devenait ainsi une nouvelle arme de la bataille politique. Une arme à laquelle les partis non dynastiques ont particulièrement recouru comme élément de censure du système de la Restauration au cours des dernières années de celui-ci, lorsque la crise dans laquelle il était entré au cours de la décennie précédente a été aggravée de manière définitive en raison précisément des effets de la Guerre mondiale.

### 3. Spécialisation

Dans un autre ordre d'idées, nous avons pu démontrer que la diplomatie espagnole cherchait également à se doter d'outils pour faire face aux défis et aux manières adoptées par les

relations entre États dans les premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, en nous éloignant ainsi de l'image d'une diplomatie archaïque et étrangère aux chemins parcourus par la réalité internationale, longtemps projetée par l'historiographie. Bien avant la Grande Guerre, la perte de ses marchés d'outre-mer avait poussé les autorités espagnoles à assumer des responsabilités plus étendues dans le cadre de la tâche d'expansion commerciale à l'étranger, ce qui s'est canalisé par le biais des structures diplomatiques, tant au sein de l'administration centrale qu'à l'étranger.

La prompte mise en place d'organismes dédiés à la promotion commerciale, avant la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, a donné lieu au Ministère d'État à des actions très similaires à celles des organismes français, fondées sur une communication constante avec les hommes d'affaires et les producteurs, diffusion d'informations commerciales provenant — beaucoup plus abondamment désormais — de leurs agents à l'étranger, contacts entre producteurs espagnols et entrepreneurs étrangers, publicité parmi ces derniers d'informations relatives au commerce national, etc. Néanmoins, il est vrai que c'est encore une fois l'État qui s'est chargé de cette tâche, sans que les milieux d'affaires privés se soient impliqués au niveau que nous avons trouvé en France, la participation se limitant, en Espagne, à des collaborations spécifiques.

La nécessité de trouver de nouveaux marchés pour les produits nationaux après la perte des colonies a également incité l'État à envoyer des attachés commerciaux dans plusieurs de ses missions consulaires en Amérique, à nouveau en 1898, devançant de plusieurs années la France. Il ne faut pas négliger le détail que ces agents étaient étrangers aux carrières diplomatique et consulaire, étant membres d'un corps technique de fonctionnaires publiques, ce qui anticipe l'ouverture des portes de la diplomatie à de nouveaux acteurs.

Certes, ces attachés n'ont pas consolidé leur position, apparaissant à l'avenir seulement de manière sporadique, et par la suite ce furent les consuls — et avec eux également les diplomates — qui ont assumé les tâches d'aide à la expansion commerciale, de manière que jusqu'à la fin des années 20 l'Espagne n'a pas été en mesure d'organiser, comme l'a fait la France immédiatement après la guerre, une structure d'agents spécialisés exclusivement en matière commerciale. Plusieurs éléments doivent cependant être pris en compte: premièrement, et bien que cela paraisse évident, il convient de souligner que, bien que l'Espagne ait pris quelques années de retard, il n'en est pas moins vrai qu'elle a fini par adopter cette mesure ; deuxièmement, comme nous avons pu le constater, la décision du Ministère d'État de confier aux consuls le travail que ces agents auraient accompli n'était pas une extravagance : le Quai d'Orsay, qui considérait ses propres fonctionnaires parfaitement capables pour ces missions, aurait volontaire suivi le même chemin, si seulement il n'avait perdu le contrôle de cette action étrangère ; troisièmement, les difficultés économiques du pays, la répulsion sociale engendrée par les dépenses diplomatiques, la nécessité urgente d'allouer des ressources pour améliorer le réseau diplomatique et consulaire, la diversité

des opinions des différents secteurs concernés et le fait qu'il ne s'agissait encore d'un système éprouvé et stable dans d'autres pays, où il avait connu de nombreux changements, ce sont des facteurs qu'explique en grande partie le retard accumulé par la diplomatie espagnole à ce stade; finalement, il faut souligner que c'étaient les réseaux consulaires qui ont été les plus répandus, étant eux qui ont continué à apporter — aussi en France — la majeure partie de l'information commerciale et qui ont supporté la partie la plus importante de la collaboration officielle aux entrepreneurs nationaux.

Les tensions entre les différents départements ministériels pour le contrôle de tous ces ressorts, avec leurs implications pour la cohérence et l'unité d'action à l'étranger que la France a connues, n'étaient pas absentes de la réalité espagnole. Et quand, dans les années 20, la complexité connue par ce domaine à la suite de la guerre exigea une restructuration des services dans une unité forte et capable de répondre de manière adéquate à la situation, le Palacio de Santa Cruz tout comme le Quai d'Orsay voyaient comment une part substantielle de leur capacité d'action à l'étranger était aliénée, perdant à jamais l'hégémonie dont ils jouissaient traditionnellement.

#### 4. Extension

L'étude des réseaux diplomatiques et consulaires espagnols, par rapport aux réseaux français, nous a permis d'établir des cartes de la présence diplomatique des deux pays dans le monde au cours des trois premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, de sorte qu'on puisse apprécier avec clarté et de manière graphique l'orientation internationale de chaque pays et son évolution au cours de cette période. Pour cela, contrairement à d'autres études visant à caractériser la diplomatie sur la seule base des ambassades et des légations, nous avons élargi le champ de l'analyse en intégrant le réseau consulaire, qui dans le cas de l'Espagne a été précisément celui qui a reçu le plus d'attention et celui qui a connu la plus grande croissance.

Ainsi, si pour les deux pays le continent européen restait le principal espace d'action, le regard sur le monde extra-européen variait considérablement. Alors que la France, avec une plus grande dispersion d'objectifs, s'est concentrée en priorité sur le Levant méditerranéen et l'Extrême-Orient, l'Espagne a concentré ses efforts sur l'Amérique — où la présence française est restée à des niveaux discrets — en négligeant tous les autres espaces, dans lesquels sa représentation était extrêmement limitée. Partant avec désavantage face à son voisin du nord, et confrontée à des restrictions budgétaires constantes, l'Espagne s'est efforcée d'être présente sur le continent de ses anciennes colonies américaines, le concevant — peut-être à tort — comme un espace aimable et un champ libre, qui accueillerait ses produits commerciaux naturellement et sans obstacles. Deux régions se détachent sur la carte, se peuplant progressivement de consulats : l'Amérique centrale et les zones baignées par les eaux des Caraïbes et la bande conformée par le

centre du Chili et de l'Argentine, l'Uruguay et le sud du Brésil. Ce sont les zones qui ont accueilli la plus grande partie de l'émigration espagnole en Amérique ainsi que celles qui ont concentré le gros du commerce espagnol qui a traversé l'Atlantique.

De cette manière, nous avons pu écarter l'idée que pendant ces trente années, en Espagne le caractère eurocentriste du XIX<sup>e</sup> siècle avait survécu sans aucune variation en termes d'orientation territoriale de la présence diplomatique et consulaire, certifiant au contraire un engagement clair de compléter les objectifs européens avec ceux américains. Parallèlement, cette étude nous a permis de vérifier que, si nous substituions la lecture nue des données de la représentation diplomatique et consulaire à une autre combinant ces références avec celles de nature économique et démographique, nous parviendrions à une meilleure compréhension du comportement de la diplomatie espagnole, puisque ces dernières références semblent largement appuyer la répartition des missions espagnoles à l'étranger.

Enfin, nous pensons que nous pouvons affirmer que l'Espagne a été attentive aux nouvelles circonstances de la scène internationale et a réagi avec une certaine promptitude aux variations qu'elle a enregistrées du point de vue de l'adéquation de la carte diplomatique et consulaire aux nouvelles réalités géopolitiques du monde et aux intérêts de la politique étrangère espagnole. Durant la période qui nous concerne, outre les mouvements dans les Balkans et l'importance acquise par certains pays américains, l'événement qui a provoqué les transformations territoriales les plus importantes a été la Première Guerre mondiale et, comme nous l'avons vu, la diplomatie espagnole a réagi de manière prompte, déterminée et structurée.

## **5. Multilatéralisme**

Le système international conçu en 1919 a mis à l'essai une nouvelle formule de maintien de la paix, celle de la sécurité collective, à laquelle toute la société internationale devrait participer, par opposition au concert traditionnel des grandes puissances européennes, fondé sur l'équilibre des pouvoirs. La multilatéralité qui devait définir la vie internationale et à partir de laquelle la solution des conflits entre États devait être recherchée fut, en effet, la véritable contribution de la nouvelle époque qui s'ouvrait et, avec la coopération internationale dans de nombreux domaines de l'activité humaine, a forgé de nouvelles pratiques pour la diplomatie, qui devait être désormais ouverte et proscrire le secret.

Le nouveau système instaura le travail régulier en conférences et assemblées, qui n'avaient eu jusqu'à présent que quelques précédents sporadiques, faisant ainsi sortir le diplomate des salles des ambassades et des légations ; il élargit le champ de l'action diplomatique en approfondissant la spécialisation de ses agents ; il inclut une pléiade de nouveaux acteurs de profil technique, qui occupaient leur siège à côté des officiels de carrière, face au recours à ces figures



beaucoup plus limité avant 1914 ; et il rendit possible la naissance de la figure du fonctionnaire international, dont le travail devait se orienter vers le bien commun des nations et ne pas être inspiré uniquement par les intérêts de sa patrie.

La France fut l'un des créateurs du nouvel ordre et l'Espagne le rejoignit dès le premier instant. Cependant, la diplomatie espagnole et française voyaient dans l'institution genevoise tout d'abord une plate-forme pour satisfaire à leurs besoins et objectifs internationaux. L'Espagne, qui a adhéré à ce projet sans crainte, a vu dans la Société des Nations, de par sa position de petite puissance, une couverture idéale pour garantir son intégrité territoriale et un espace adéquat pour retrouver un certain statut dans la communauté internationale. La France, de son côté, espérait pouvoir utiliser la Société des Nations pour neutraliser l'Allemagne vaincue, limitant la capacité de son territoire rival d'agir sur la scène internationale et assurant le respect du Traité de paix de 1919.

Cette réalité, qui n'était pas très différente dans d'autres pays, entravait l'esprit international qui devait être incarné par la Société des Nations. Ainsi, si les gouvernements espagnols ont instrumentalisé les fonctionnaires nationaux travaillant à Genève dans l'intérêt de leur pays, les Français ont fait de même, comme ceux des autres pays, empêchant ainsi le développement d'un véritable corps international de fonctionnaires. D'autre part, l'indépendance des représentants et des délégués de chaque pays dans les organes de la Société des Nations a fait l'objet de débats animés en France, avec une prédominance de la position contraire à leur caractère international. Tant dans un pays que dans l'autre, c'est cette position qui a prévalu.

D'autre part, dans les deux pays, il y avait des défenseurs enthousiastes du nouveau système et des nouvelles méthodes diplomatiques, ainsi que des détracteurs acharnés, ressortant un fossé générationnel évident, tant dans le monde politique que dans le monde diplomatique. L'étude comparative nous a permis de briser, de manière générale, la dichotomie établie entre les pays neutres et les pays belligérants concernant l'impact de la Grande Guerre sur la diplomatie et, en particulier, l'opposition entre l'Espagne et les pays de son environnement. À cet égard, nous avons pu vérifier largement qu'en France les nouveautés de ce système international étaient loin de convaincre tous les acteurs, des hommes d'État aux diplomates. De nombreuses personnes occupant des postes diplomatiques importants ont montré leur prédilection pour les méthodes bien connues de l'équilibre des forces, des relations bilatérales, de la défense nationale et de la subséquente politique d'armement, malgré le désastre qu'elles venaient de souffrir. Par conséquent, ils ont essayé de limiter autant que possible l'action de la Société des Nations afin que celle-ci puisse limiter le moins possible la liberté d'action des États. Au même temps, le refus de la perte de la souveraineté nationale, qui était un argument de grande importance en France, était plus faible en Espagne, où même de nombreux secteurs regrettaient qu'un développement plus

prononcé des principes fondateurs de la Société n'ait pas été réalisé. Il était particulièrement frustrant pour de nombreux Espagnols que les grandes puissances continuent de dominer la scène, conservant ainsi le contrôle de la politique à Genève.

De cette manière, dans les années 20, une véritable nouvelle diplomatie ne pouvait s'imposer, car bon nombre des éléments du nouveau système international, dont la formulation était novatrice, étaient limités dans leur effet réel en raison des craintes et des méfiances de certains et de la survie des méthodes traditionnelles, à côté de ces principes et procédures inédits. Parallèlement à la diplomatie ouverte, se déroulèrent les négociations dans l'ombre et dans l'intimité des salles, en marge des réunions officielles des délégués et des représentants nationaux, qui cohabitent encore aujourd'hui, vue la conviction de nombreux des secteurs concernés que le secret ou, tout au moins, la réserve ne peuvent être bannis du monde diplomatique. Mais pas seulement: la diplomatie ouverte instaurée en 1919 connaîtra d'importants revers dans les années 1930, se tournant vers des pratiques qui étaient voulues (par certains) enfouies, ce qui coïncidera avec un renforcement de la préoccupation des états en matière de sécurité nationale, face à l'apparition de menaces nouvelles et dangereuses, provenant principalement des projets expansionnistes que l'Europe et l'Asie connaissaient au cours de ces années.

En définitive, au cours de ces trois décennies étudiées, la diplomatie espagnole a connu des progrès considérables, passant par un processus modéré et conditionné mais indéniable de modernisation et d'adaptation à l'évolution de la réalité internationale. Ainsi, la diplomatie laissée par Alphonse XIII lorsqu'il se mettait la botte de l'exil, pouvait se caractériser par un remarquable degré de professionnalisation, ayant surmonté les carences de formation décrites par certains membres de la carrière, tels que Villaurrutia ou Agramonte ; par une lente mais reconnaissable rénovation sociale de ses agents, à travers la mise en œuvre de certains éléments démocratisants, encore modérés ; par son implication croissante dans les secteurs qui gagnaient en poids dans les relations internationales, économiques et culturelles tout d'abord ; par une augmentation considérable de sa présence sur la carte du monde, bien que très limitée encore à l'Europe et à l'Amérique ; enfin, par son insertion dans le système international d'après-guerre, dont elle essayait encore les méthodes, sans renoncer à celles qu'elle connaissait bien de l'expérience de tant d'années.

L'adaptation de cette diplomatie au modèle général de modernisation répandu dans le monde s'est faite à partir de la spécificité du pays et de ses propres conditions, ni plus ni moins que ce qui s'est passé en France, qui, nous l'avons vu, était l'exemple pour d'autres pays dans beaucoup des aspects examinés ici. Nous pouvons donc en conclure que, comme cela a été démontré dans d'autres domaines de la vie nationale, les pratiques diplomatiques espagnoles des

dernières décennies de la Restauration peuvent être lues dans une logique de la normalité vis-à-vis de leur environnement, en bannissant l'idée d'exceptionnalité qui avait dominé la vision transmise et acceptée jusqu'à présent. Des études comparées avec d'autres pays, tels que le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, ou même plus éloignés, mais avec un status international similaire à celui de l'Espagne, pourront compléter cette vision et contribuer à mieux situer la diplomatie espagnole du début du XX<sup>e</sup> siècle dans le cadre général.



## FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

## FUENTES DE ARCHIVO

### ARCHIVO GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN (AGA)

#### Sección Asuntos Exteriores

*Comercio.* Signatura topográfica 54, cajas 1564, 1685, 1686, 1687, 1799, 1801, 1821, 1853 y 1865: Centro de Información Comercial, Agregados comerciales, informaciones comerciales provenientes de las embajadas, legaciones y consulados. 1896-1930.

*Embajada de España en Buenos Aires.* Signatura topográfica 54, cajas 9154, 9173, 9178, 9181, 9186, 9188: correspondencia con Emilio Boix y sobre su labor. 1918-1934.

*Personal.* Signatura topográfica 12, cajas 3249, 3250, 3255, 3257, 3258, 3259, 3261, 3262, 3265, 3266, 3268, 3270, 3273, 3280, 3282, 3283, 3284, 3285, 3286, 3287, 3289, 3290, 3291, 3295, 3301, 3310, 3314, 3315, 3317, 3318, 3320, 3326, 3328, 3329, 3330, 3331, 3336, 3337, 3341, 3344, 3352, 3356, 3357, 3360, 3366, 3389, 3390, 3395, 3396, 3403, 3405, 3406, 3412, 3417, 3418, 3426, 3429, 3444, 3445, 3446, 3448, 3452, 3461, 3465, 3467, 3489, 3490, 3491, 3492, 3496, 3497, 3499, 3501, 3504, 3508, 3509, 3510, 3512, 3513, 3514, 3516, 3517, 3518, 3519, 3520, 3521, 3522, 3523, 3528, 3530, 3532, 3533, 3538, 3539, 3541, 3542, 3545, 3546, 3673, 3757, 3758, 3818, 3819, 3822, 3823, 3824, 3858, 3859, 3860, 3861, 3863, 3864, 3865, 3867, 3869, 3872, 3873, 3877, 3879, 3884, 3885, 3889, 3893, 3896, 3897, 3901, 3906, 3907, 3909, 3911, 3912, 3914, 3920, 3921, 3922, 3924, 3927, 3965, 3976, 3979, 3980, 3981, 3983, 4039, 4040, 4042, 4043, 4044, 4047, 4049, 4050, 4051, 4048, 4087, 4089, 4090, 4092, 4094, 4095, 4096, 4097, 4099, 4100, 4101, 4102, 4103, 4104, 4108, 4277 y 4284: expedientes personales (PG). 1904-1930.

*Sociedad de Naciones.* Signatura topográfica 82, cajas 5467, 5468, 5469, 5486, 5470, 5533, 5534, 5486, 5501, 5503, 5530, 5531, 10.969, 10.897, 10.843, 10.893, 10.894 y 10.845: Oficina Española para la Sociedad de Naciones, actividad de España en la SDN, personal español en los órganos de la Sociedad, Asociación internacional pro SDN, Asociación Española para la SDN, correspondencia. 1919-1931.

*Subsecretaría.* Signatura topográfica 82, cajas 1937, 1938, 1939, 1940: Instituto Diplomático y Consular, reforma de la ley y reglamento de las carreras diplomática y consular, reorganización de las carreras, oposiciones. 1911-1931.

### ARCHIVO HISTÓRICO NACIONAL (AHN)

#### Ministerio de Asuntos Exteriores

*Personal.* Cajas 4492, 4493, 4495 y 4498: convocatorias a los exámenes de aptitud y oposiciones a las carreras diplomática y consular, actas de los tribunales, exámenes y notas varias. 1907-1930.

*Guerra Europea.* Caja 3054: correspondencia del conde de Romanones y González Hontoria y recortes de prensa. 1918-1919.

## ARCHIVO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

### Serie General

Legajos 467, 471, 559 y 621: Comisión permanente de Estado. 1918-1923.

## ARCHIVO DE LA REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

Cajas 22 y 23: Libros de Actas de las reuniones de la Junta de Gobierno, números 5, 6, 7 y 8. 1909-1932.

Cajas 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 47, 49, 50, 171 y 172: expedientes preparatorios de las sesiones de la Junta de Gobierno. Informes y correspondencia. 1911-1932.

Fondo sin inventariar: documentación diversa sobre el Instituto Diplomático y Consular (correspondencia, informes, solicitudes...). c. 1928-1932.

## ARCHIVES DIPLOMATIQUES (PARIS - LA COURNEUVE)

### Personnel. Sous-série Concours

Cajas 27, 29, 32, 34, 37, 39, 41, 42, 44, 48, 49, 51, 57, 60, 61, 65 y 87: documentación relativa a las oposiciones a la carrera diplomática: convocatorias, actas de los tribunales, expedientes de los candidatos con solicitudes y documentos, informes policiales, exámenes. 1907-1925.

### Société des Nations (SDN)

Volúmenes 2, 3, 4, 5, 6: Commission interministerielle d'études pour la SDN. 1918-1920.

Volumen 77: Listado de personal por nacionalidades de la Secretaría. 1922.

### Relations Commerciales

#### *Sous-direction des Affaires Commerciales*

Série A, carton 239, dossier 1: Conseillers du Commerce extérieur. 1902-1904.

Série A, carton 248, dossier 10: Attachés Commerciaux. 1905-1907.

#### *Sous-direction des Relations Commerciales.*

Série A, carton 1: Administration générale. Organisation de la Sous-Direction. 1919-1938.

Série A, carton 2: Personnel. 1919-1929.

Série A, carton 9: Relations avec le Ministère du Commerce. 1924-1928.

Série A, carton 10: Relations avec le Ministère des Finances. 1920-1924.

Série A, carton 18: Organisation des services de l'Ambassade de Berlin. 1920.

Série B, carton 30: Offices et agents commerciaux français. 1921-1922.

## ARCHIVES NATIONALES (PARIS - PIERREFITTE)

### Série C - Assemblées nationales

Cajas 7488, 7490, 7491, 14.632, 14.633, 14.634, 14.635, 14.762 y 14.763: procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des Députés. 1914-1926.

Caja 14.636: procès verbaux de la Commission des Affaires étrangères de la Chambre des Députés, procès verbaux de la Sous-Commission de la réorganisation des Services diplomatiques et consulaires et procès verbaux de la Sous-Commission de la propagande, puis de l'information et de l'expansion française. 1924.

Caja 15.881: registre de rapports et correspondance entre la Commission des Affaires étrangères et le Gouvernement. 1921-1924.

## ARCHIVES DU SÉNAT. FRANCE

Vol. 124S 1360: Commission pour l'étude d'une commission annuelle des Affaires extérieures et coloniales. 1907-1913.

Vol. 124S 1693: *Idem.* 1915.

Vol. 69S 258: Commission des travaux publics. 1928.

Vol. 69S 145: Commission de la marine. 1929.

Vol. 69S 11: Commission des Colonies. 1930.

## FONDATION NATIONALE DES SCIENCES POLITIQUES

### Fonds École Libre des Sciences Politiques

1SP3 Dr 1 (sdr a-d) - Brochures. 1871-1935 (3 vols.). Programas de cursos, organización de los cursos, información sobre las carreras para las que prepara la institución, folletos.

1SP13 b, 1SP13 c y 1SP13 d. Liste des élèves et auditeurs inscrits. 1905-1930.

1SP13 i: Liste des élèves diplômés. c. 1874-1942.



## FUENTES IMPRESAS

ALTAMIRA Y CREVEA, Rafael: *Cuestiones modernas de Historia*, Madrid, M. Aguilar, 1935.

\_\_\_\_\_ *Cuestiones internacionales y de pacifismo*, Madrid, C. Bermejo, 1932.

\_\_\_\_\_ «Prólogo», en ORÚE, José Ramón de: *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Góngora, 1925, pp. IX-XXIV.

\_\_\_\_\_ *Cuestiones internacionales: España, América y los Estados Unidos*, Madrid, Jaime Ratés, 1916 (conferencia pronunciada el 24 de enero de 1916 en la Real Academia de Jurisprudencia).

\_\_\_\_\_ *La guerra actual y la opinión española*, Barcelona, Araluce, 1915.

BECKER, Jerónimo: *Causas de la esterilidad de la acción exterior de España*, Madrid, J. Cosano, 1925.

\_\_\_\_\_ *España y Marruecos. Sus relaciones diplomáticas en el siglo XIX*, Madrid, Raoul Péant, 1903.

BELTRÁN Y RÓZPIDE, Ricardo: *Programa de estudios especiales de Geografía económica*, Madrid, Jaime Ratés, 1918.

BULLÓN Y FERNÁNDEZ, Eloy: *Las relaciones de España con Portugal: Enseñanzas del pasado y orientaciones para el porvenir*, Madrid, Jaime Ratés, 1916 (conferencia pronunciada en la RAJYL el 21 de febrero de 1916).

DANÉS BARCELÓ, Manuel: «Política mercantil exterior. Los agregados comerciales», en *El Trabajo Nacional*, N° 1380, nov. 1927, pp. 636-637.

FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos y MARTÍNEZ CARDÓS, José: *Primera Secretaría de Estado. Ministerio de Estado. Disposiciones Orgánicas (1705-1936)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1972.

FERNÁNDEZ PRIDA, Joaquín: *La crisis del Derecho internacional*, Madrid, Imprenta clásica española, 1915.

FIGUEROA Y TORRES, Álvaro de: «Carta-Prólogo» en MACEDO SOARES, José Carlos de: *El Brasil y la Sociedad de Naciones*, Madrid, Espasa-Calpe, 1927, pp. 7-10.

\_\_\_\_\_ *Influencia de la guerra en la transformación de los Partidos Políticos y en la composición de los Gobiernos*, Madrid, Imp. de González y Giménez, 1919.

GOICOECHEA COSCULLELA, Antonio: *La obra pasada y actual de España en América*, conferencia pronunciada en el Centro Gallego de Montevideo el 18 de julio de 1928.

\_\_\_\_\_ *El problema de Tánger y la opinión española*, Madrid, Voluntad, 1923.

\_\_\_\_\_ *La política internacional de España en noventa años (1814-1904)*, Madrid, Ed. Reus, 1922.

\_\_\_\_\_ *Programa de la asignatura de Historia de los tratados y relaciones internacionales de España a parir de 1815*, Madrid, Jaime Ratés, 1921.

- GONZÁLEZ-POSADA, Adolfo: *La Sociedad de las Naciones y el Derecho político*, Madrid, Caro Raggio, 1925.
- GUILLÉN, Jorge: «La langue espagnole à la Société des Nations», en *Hispania*, N° 4, octubre 1921, pp. 322-326.
- LABRA, Rafael María de: *La orientación internacional de España*, Madrid, Tip. de Alfredo Alonso, 1910.
- MAURA Y MONTANER, Antonio: *Sociedad de Naciones y fuerzas militares*, Madrid, Ed. Ibérica, 1919.
- ORÚE, José Ramón de: *La Sociedad de Naciones*, Madrid, Góngora, 1925.
- PALACIOS MORINI, Leopoldo: *Los Mandatos internacionales de la Sociedad de Naciones* (discurso de ingreso en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas), Madrid, Minuesa de los Ríos, 1927.
- SANGRÓNIZ Y CASTRO, José Antonio: *La Expansión Cultural en el extranjero y principalmente en Hispano-América*, Madrid, Hércules, 1925.
- SELA, Aniceto: *La Sociedad de las Naciones*, Madrid, Jaime Ratés, 1919.
- SOLDEVILLA, Fernando: *El año político. 1900*, Madrid, Enrique Rojas, 1901.
- SOLER Y GUARDIOLA, Pablo: *Apuntes de Historia política y de los tratados (1490-1815), con arreglo al programa para los exámenes de ingreso en las carreras diplomática y consular*, Madrid, Victoriano Suárez, 1895.
- SPOTTORNO SANDOVAL, Rafael: *Consideraciones generales y de carácter histórico acerca de la Diplomacia*, Madrid, Ed. Reus, 1921.
- SUÁREZ INCLÁN, Félix: *La Sociedad de Naciones. Problemas económicos*, Madrid, Jaime Ratés, 1919.
- TORROBA, José: *Derecho consular*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1927.
- \_\_\_\_\_ *Programa de Derecho Consular*, Madrid, J. Cosano, 1926.
- \_\_\_\_\_ *Programa de Derecho Consular, Madrid*, Jaime Ratés, 1918.
- VIDAL SAURA, Ginés: *Tratado de Derecho diplomático. Contribución al estudio sobre los principios y usos de la diplomacia moderna*, Madrid, Ed. Reus, 1925.
- YANGUAS MESSÍA, José: *España y la Sociedad de Naciones*, Valladolid, Imp. de E. Zapatero, 1919.
- ZIMMERN, Alfred: *The Study of International Relations*, Clarendon Press, 1931.

- Anuario Estadístico de España. 1912*, publicado en 1913 por la Dirección General del Instituto Geográfico y Estadístico del Ministerio de Instrucción Pública.
- Anuario Estadístico de España. 1920*, Madrid, Imp. Sobrinos Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, 1922.
- Boletín Oficial del Ministerio de Estado.*
- Catálogo del Museo Comercial (Sección de Marruecos)*, Madrid, Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado, 1910.
- Catálogo de Exportadores Españoles*, Madrid, Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado, 1918.
- Catálogo de las obras ingresadas en la Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, durante el curso 1911-1912*, Madrid, 1914.
- Catálogo de las obras ingresadas en la Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, durante el curso 1912-1913*, Madrid, 1914.
- Catálogo de las obras ingresadas en la Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, durante el curso 1913-1914*, Madrid, 1915.
- Diario de Sesiones de las Cortes. Congreso de los Diputados, 1902-1923.*
- Diario de Sesiones de las Cortes. Senado, 1902-1923.*
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Geografía económica y mercantil universal*, Madrid, J. Cosano, 1927.
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Historia Política Contemporánea de América*, Madrid, J. Cosano, 1925.
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Sistemas de Colonización extranjera en África*, Madrid, J. Cosano, 1925.
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Historia de los Tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815*, Madrid, Jaime Ratés, 1921.
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Derecho Consular*, Madrid, Jaime Ratés, 1918.
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Historia Política contemporánea de los pueblos europeos y asiáticos*, Madrid, Jaime Ratés, 1918.
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Estudios especiales de Geografía económica de España*, Madrid, Jaime Ratés, 1918.
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Geografía e Historia de Marruecos y Posesiones españolas de África*, Madrid, Jaime Ratés, 1918.
- Enseñanzas del Instituto Diplomático y Consular. Programa de Legislación Comparada de transportes marítimos, emigración y aduanas*, Madrid, Jaime Ratés, 1918.
- Escalafones de las Carreras Diplomática, Consular y de Intérpretes, 1905-1929.*

- Estadística General del Comercio Exterior de España en 1902*, Madrid, J. Sastre, 1903.
- Estadística General del Comercio Exterior de España en 1913*, Madrid, J. Sastre, 1914.
- Estadística del Comercio Exterior de España. Año 1929*, t. II. Comercio por países, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1930.
- Gaceta de Madrid*
- Guía Oficial de España*
- Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 25 de noviembre de 1913 por su Bibliotecario el Académico Profesor D. Agustín G. de Amezúa y Mayo, planteando las bases para la formación del catálogo general y reorganización de la Biblioteca*, Madrid, Imp. Clásica Española, 1914.
- Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 28 de noviembre de 1914 por su Bibliotecario el Académico Profesor D. Agustín G. de Amezúa y Mayo, dando cuenta de los trabajos del curso anterior*, Madrid, Imp. Clásica Española, 1915.
- Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 31 de marzo de 1916 por su Bibliotecario el Académico Profesor D. Agustín G. de Amezúa y Mayo, dando cuenta de los trabajos del curso anterior y presentando el proyecto de Reglamento de su Biblioteca*, Madrid, Imp. Clásica Española, 1916.
- Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 30 de noviembre de 1917 por su Bibliotecario el Académico Profesor D. Francisco Soler y Pérez, dando cuenta de los trabajos del curso 1916-1917*, Madrid, Jaime Ratés, 1917.
- Memoria leída ante la Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación el día 30 de noviembre de 1918 por su Bibliotecario el Académico Profesor D. Francisco Soler y Pérez. Consideraciones sobre el fomento de la Biblioteca. Revistas que se reciben. Obras ingresadas*, Madrid, Jaime Ratés, 1919.
- Memoria referente al Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras diplomática y consular y Centro de Estudios Marroquíes en 1914 a 1915*, Madrid, Jaime Ratés, 1915.
- Idem*, para los cursos 1915-1929 y 1930-1931.
- Primer Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar. Conclusiones*, Madrid, Gráficas Reunidas, 1923.
- II Congreso Nacional del Comercio Español en Ultramar*, Madrid, Ministerio de Economía Nacional, 1929.
- Reglamento del Congreso de los Diputados*, Madrid, Sucesores de Rivadeneyra, 1923.
- Reglamento del Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras diplomática y consular y Centro de Estudios Marroquíes*, Madrid, Jaime Ratés, 1917.
- Reglamento del Instituto Libre de Enseñanza de las Carreras diplomática y consular y Centro de Estudios Marroquíes*, Madrid, J. Cosano, 1926.

*Revista de Geografía colonial y mercantil*, vol. 17-18, 1920-1921.

*Annuaire diplomatique et consulaire de la République Française.*

*École Libre des Sciences Politiques. Année scolaire 1905-1906. Organisation et programme du cours. Renseignements sur les carrières auxquelles l'École prépare*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1905.

*École Libre des Sciences Politiques*, folleto informativo sobre las enseñanzas de la Escuela, años 1905-1930.

*Journal Officiel de la République française. Débats parlementaires. Chambre des Députés.*

*Journal Officiel de la République française. Lois et décrets.*

*Organisation & programme des cours, publicación anual de l'École Libre des Sciences Politiques*, consultados los números relativos a los cursos 1905-1906, 1913-1914, 1919-1920 y 1929-1930.

## **Diarios y revistas**

*ABC*

*El Imparcial*

*El Sol*

*El Trabajo Nacional*

*España*

*La Industria Nacional*

*La Nación*

*La Vanguardia*

*L'Éclair*

*L'Information*

*Le Pays*

*Le Temps*

## BIBLIOGRAFÍA

- ABALLÉA, Marion: «L'ambassade de France à Berlin au lendemain de la Première Guerre mondiale. Bastion de la tradition à l'heure de la 'nouvelle diplomatie' ?», en GENIN, Vincent, OSMONT, Matthieu y RAINEAU, Thomas (eds.): *Réinventer la diplomatie. Sociabilités, réseaux et pratiques diplomatiques en Europe depuis 1919*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles, 2016, pp. 39-52.
- AGLIETTI, Marcela: *In nome della neutralità. Storia politico-istituzionale della Spagna durante la Prima guerra mondiale*, Carocci, 2017.
- ALLAIN, Jean-Claude, con la colaboración de Laurence Badel: «Chapitre 21. L'appareil diplomatique», en FRANK, Robert (ed.): *Pour l'histoire des relations internationales*, París, Presses Universitaires de France, 2012, pp. 475-510.
- ALTRICHTER, BERNECKER, Helmut y Walther L.: *Historia de Europa en el siglo XX*, Madrid, Marcial Pons/Universidad de Alcalá, 2014.
- ÁLVAREZ JUNCO, José: «Por una historia de España menos traumática», en *Claves de Razón Práctica*, N° 80, 1998, pp. 47-53.
- AMORES, Juana B. y OTERO, Hilda: «Las primeras relaciones diplomáticas entre España y Cuba después de 1898», en *Ibero-Americana Pragensia*, Sup. 9/2001, pp. 83-90.
- ANDREASSI CIERI, Andreassi (coord.): *Crisis y revolución. El movimiento obrero europeo durante la guerra y la revolución rusa (1914-1921)*, Barcelona, El Viejo Topo, 2017.
- ANES Y ÁLVAREZ DE CASTRILLÓN, Rafael: «La Primera Guerra Mundial y la economía española», en *e-SLegal History Review*, N° 18, 2014.
- ARENAL, Celestino del: «El estudio de las relaciones internacionales en la España del siglo XIX», en *Revista de Política Internacional*, N° 163, 1979, pp. 7-45.
- «La enseñanza de las relaciones internacionales en España», en *Derecho internacional y relaciones internacionales en el mundo mediterráneo. Actas de las XVII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones internacionales*, 1999, pp. 319-338.
- ARTOLA BLANCO, Miguel: *El fin de la clase ociosa. De Romanones al estraperlo (1900-1950)*, Madrid, Alianza, 2015.
- AUFFRAY, Bernard: *Pierre de Margerie et la vie diplomatique de son temps, 1861-1942*, París, Ed. Klineksieck, 1976.
- AVILÉS FARRÉ, Juan: «Un pálido reflejo del fascismo: la dictadura de Primo de Rivera en los informes diplomáticos italianos», en *Pasado y memoria. Revista de Historia Contemporánea*, N° 16, 2017, pp. 69-90.

- BACHOUD, Andrée: *Los españoles ante las campañas de Marruecos*, Madrid, Espasa-Calpe, 1988.
- BADEL, Laurence: *Diplomatie et grands contrats. L'État français et les marchés extérieurs au XX<sup>e</sup> siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2010.
- \_\_\_\_\_ «Pour une histoire de la diplomatie économique de la France», en *Vingtième siècle*, N° 90, 2006, pp. 169-185.
- \_\_\_\_\_ «La direction des relations économiques extérieures (DREE). Origines, culture, logique (1920-1970), en BADEL, Laurence, JEANNESSON, Stanislas y LUDLOW, N. Piers (dirs.): *Les administrations nationales et la construction européenne. Une approche historique (1919-1975)*, Peter Lang, 2005, pp. 169-206.
- \_\_\_\_\_ «Les acteurs de la diplomatie économique française au XX siècle : les mutations du corps des attachés commerciaux (1919-1950)», *Relations internationales*, N° 114, 2003, pp. 189-211.
- \_\_\_\_\_ *Un milieu libéral et européen. Le grand commerce français 1925-1948*, Paris, CHEFF, 1999.
- BADEL, Laurence, FERRAGU, Gilles, JEANNESSON, Stanislas y MELTZ, Renault (dirs.): *Les écrivains-diplomates. L'invention d'une tradition (XIXe-XXIe siècles)*, Paris, Armand Colin, 2012.
- BAILLOU, Jean (ed.): *Les affaires étrangères et le corps diplomatique français. Histoire de l'administration française*, vol. 2, 1870-1980, Paris, CNRS, 1984.
- BALLESTEROS, Ángel: *Diplomacia y relaciones internacionales*, Madrid, MAE, 1995.
- BARBIER, Colette: *Henri Hoppenot (1891-1977)*, Paris, Ministère des Affaires étrangères, 1999.
- BARBIER DECROZES, Madeleine: *Du protectionnisme à la mondialisation 1898-1998. Histoire des Conseillers du Commerce extérieur de la France*, Paris, CCE Communication, 1999.
- BARNES, William y MORGAN, John Heath: *The Foreign Service of the United States: Origins, Development, and Functions*, Washington DC, Department of State, 1961.
- BARÓN I BORRÀS, Ester: «Exposición de Pintura Española en la Royal Academy of Arts de Londres», en SOCIAS BATET, Immaculada y GKOZGKOU, Dimitra (coords.): *Nuevas contribuciones en torno al mundo del coleccionismo de arte hispánico en los siglos XIX y XX*, Gijón, Ed. Trea, 2013, pp. 35-52.
- BARTHÉLEMY, Joseph: *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Paris, Delgrave, 1934.
- BARIÉTY, Jacques (dir.): *Aristide Briand, la Société des Nations et l'Europe 1919-1932*, Presses Universitaires de Strasbourg, 2007.
- BARRÉ, Jean-Luc: *Philippe Berthelot : l'éminence grise, 1866-1934*, Paris, Plon, 1998.
- BECUWE, Stéphane, BLANCHETON, Bertrand y CHARLES, Léo: «Les grandes tendances du commerce extérieur français pendant la première mondialisation», en *Économies et sociétés*, N° 47, 2013, pp. 1515-1537.

- BELLONI, Georges: *Aulard, historien de la Révolution française*, París, Presses Universitaires de France, 1949.
- BENEYTO, José María y PEREIRA, Juan Carlos (dirs.); HERNÁNDEZ RUIZ, Marta (coord.): *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, 2 vols., Madrid, CEU Ediciones 2015.
- BERDAH, Jean-François: «Diplomates et diplomatie durant l'entre deux Guerres en Allemagne, en Espagne et au Royaume Uni (1919-1939)», en *Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne*, N° 28-29/1999, pp. 87-124.
- BIREBENT, Christian: *Les mouvements de soutien à la SDN en France et au Royaume-Uni (1918-1925)*, Université de Paris X, 2002.
- BISHOP, Donald G.: *The Administration of British Foreign Relations*, Syracuse, Nueva York, Syracuse University Press, 1961.
- BLAIR, Scott G.: «Les origines en France de la SDN. La Commission interministérielle d'études pour la Société des Nations, 1917-1919», en *Relations internationales*, N° 75, 1993, pp. 277-292.
- BLEDSON, Gerie: «Spanish Foreign Policy 1898-1936», en CORTADA, James (ed.): *Spain in the Twentieth-Century. Essays on Spanish Diplomacy 1898-1978*, Londres, Aldwych Press, 1980, pp. 3-40.
- \_\_\_\_\_. «La Oficina Española de la Sociedad de Naciones», en *Revista de Política Internacional*, N° 127, 1973, pp. 123-132.
- \_\_\_\_\_. *Spain in the League of Nations. 1919-1931*, tesis doctoral, Florida State University, 1972.
- BLESSING, Ralph: «A Changing Diplomatic World», in MARTEL, Gordon (ed.): *A Companion to International History 1900-2001*, Oxford, Wiley, 2007, pp. 65-77.
- BLOM, Philipp: *Años de vértigo. Cultura y cambio en Occidente, 1900-1914*, Barcelona, Anagrama, 2010.
- BOYCE, Robert: «Business as usual. The Limits of French Economic Diplomacy 1926-1933», en BOYCE, Robert (dir.): *French Foreign and Defence Policy, 1918-1940*, Londres, Routledge, 1998, pp. 107-131.
- BRZEZINSKI, Andrzej Maciej: «De l'histoire du mouvement français pour la Société des Nations dans les années 1916-1919», en *Polish Western Affairs*, vol. XXIX, N° 2, 1988, pp. 199-211.
- CABRERA, Mercedes: *Con luz y taquígrafos: el Parlamento en la Restauración (1913-1923)*, Madrid, Taurus, 1998.
- CALLEJA DÍAZ, María Estrella: *España y la Sociedad de Naciones en la transición de la Monarquía a la República (1928-1932)*, tesis de Licenciatura, Universidad Complutense de Madrid, 1986 (dir. José Urbano Martínez Carreras).



- CANNADINE, David: *The Decline and Fall of the British Aristocracy*, Londres, Papermac/MacMillan, 1990.
- CARR, Edward Hallett: *The Twenty Years Crisis, 1919-1939: an Introduction to the Study of International Relations*, Londres, Macmillan, 1939.
- CARR, Raymond: *España 1808-2008*, Barcelona, Ariel, 2009.
- CARRIZO SAINERO, Gloria: *La promoción comercial en España hasta 1936*, Madrid, ICEX, 1992.
- CARRON DE LA CARRIÈRE, Guy: «Les acteurs privés dans la diplomatie», *Les cahiers Irice*, N° 3, 2009, pp. 41-58.
- \_\_\_\_\_. *La diplomatie économique. Le diplomate et le marché*, París, Economica, 1998.
- CASTÁN VÁZQUEZ, José María: «Notas para la historia de la Biblioteca de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (1838-2002)», en *Anales de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, N° 33, 2003, pp. 403-430.
- CASTIELLA Y MAÍZ, Fernando María: *Una batalla diplomática (1918-1926)*, Madrid, Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1976.
- CAVALLO, Guglielmo, CHARTIER, Roger y BONFIL, Robert (coords.): *Historia de la lectura en el mundo occidental*, Madrid, Taurus, 1998.
- CILLÁN GARCÍA DE ITURROSPE, María Coro: *Historia de los reglamentos parlamentarios en España: 1810-1936*, tesis doctoral, UCM, 1985, 2 vols (dir. Manuel Fraga Iribarne).
- COBB, Christopher: «Una guerra de manifiestos, 1914-1916», en *Hispanófila*, N° 29, 1967, pp. 45-61.
- COLSON, Aurélien: «De l'Académie de Torcy à l'Institut diplomatique : pourquoi et comment enseigner la négociation aux diplomates ?», *Les Cahiers Irice*, N°3, 2009, pp. 63-79.
- CORREA, Jorge y PALAO, Francisco Javier: «La Facultad de Derecho de Valencia en el primer tercio del siglo XX (1900-1938)», en MORA, Adela (ed.): *La enseñanza del Derecho en el siglo XX*, Madrid, Instituto Antonio Nebrija-Dykinson, 2004, pp. 129-180.
- CORTÉS CAVANILLAS, Julián: *Alfonso XIII y la guerra de 1914*, Madrid, Alce, 1976.
- CROSS, Mai'a: *The European Diplomatic Corps: Diplomats and International Cooperation from Westphalia to Maastricht*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.
- CUEVAS Y CUEVAS, Miguel: *Las Comisiones permanentes en los Parlamentos de Francia y España*, Madrid, Reus, 1925.
- CHARTIER, Roger: *Libros, lecturas y lectores en la Edad Moderna*, Madrid, Alianza, 1993.
- CHAUBET, François: *La Politique culturelle française et la diplomatie de la langue : l'Alliance française, 1883-1940*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- CHAUBET, François y MARTIN, Laurent: *Histoire des relations culturelles dans le monde contemporain*, Paris, Armand Colin, 2011.

- DASQUE, Isabelle: «Jules Jean Jusserand, ambassadeur entre le Nouveau et l'Ancien Monde», en *Questions Internationales*, La Documentation française, N° 54, 2012, pp. 108-116.
- \_\_\_\_\_ *A la recherche de Monsieur de Norpois : les diplomates de la République (1871-1914)*, tesis doctoral, Universidad de la Sorbona (París IV), 2005 (dir. Jean-Pierre Chaline).
- \_\_\_\_\_ «La diplomatie française au lendemain de la Grande Guerre. Bastion d'une aristocratie au service de l'État ?», en *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, N° 99, 2008, pp. 33-49.
- \_\_\_\_\_ «Une élite en mutation : les diplomates de la République (1871-1914)», en *Histoire, économie & société*, 2007/4, pp. 81-98.
- \_\_\_\_\_ «Les élites diplomatiques de la République face aux mutations de l'ordre international à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle : une réaction aristocratique ?», en BELLISA, Marc y FERRAGU, Gilles (dirs.): *Acteurs diplomatiques et ordre international. Fin XVIII<sup>e</sup> siècle-XIX<sup>e</sup> siècle*, París, Kimé, 2007, pp. 113-135.
- \_\_\_\_\_ «Être femme de diplomate au début du XX<sup>e</sup> siècle : pouvoir social et pouvoir d'influence», en DENÉCHÈRE, Yves (dir.): *Femmes et diplomatie*, Bruselas, P.I.E.-Peter Lang, 2004, pp. 23-41.
- DELAUNAY, Jean-Marc: *Méfiance cordiale. Les relations franco-espagnoles de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle à la Première Guerre mondiale*. 3 vols. (*Les relations politiques. Les relations économiques. Les relations coloniales*), París, L'Harmattan, 2010.
- \_\_\_\_\_ «Alfonso XIII, Francia y la guerra», en SANZ DÍAZ, Carlos y PETROVICI, Zorann: *La Gran Guerra en la España de Alfonso XIII*, Madrid, Sílex, 2019 (en prensa).
- \_\_\_\_\_ «L'Espagne devant la guerre mondiale, 1914-1919. Une neutralité profitable ?», en *Relations internationales*, N° 160, 2015, pp. 53-68.
- \_\_\_\_\_ «Espagnols, volontaires (1914-1918)», en COMOR, Paul-André (dir.): *La Légion étrangère. Histoire et dictionnaire*, París, R. Laffont, 2013.
- \_\_\_\_\_ «L'Espagne, puissance protectrice, de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle au début du XXI<sup>e</sup> siècle», en *Relations internationales*, N° 143, 2010, pp. 51-60.
- \_\_\_\_\_ «En toute discrétion. L'Espagne, protectrice des intérêts français en Allemagne 1914-1919», en *Aux vents des Puissances. Hommages à Jean-Claude Allain*, París, Presses de la Sorbonne Nouvelle, 2008, pp. 195-208.
- \_\_\_\_\_ «Les neutres européens», entrada en la *Encyclopédie de la Grande Guerre 1914-1918* (dirigida por S. Audoin-Rouzeau y J.-J. Becker), París, Bayard, 2004, pp. 855-866 (ed. del centenario, 2013, pp. 803-814).
- \_\_\_\_\_ «L'Espagne, protectrice des intérêts français en Palestine au crépuscule de la domination ottomane, 1914-1918», en *Méditerranée, Moyen-Orient : deux siècles de relations internationales. Recherches en hommage à Jacques Thobie*, Varia Turcica XXXIV, París, L'Harmattan, 2003, pp. 95-107.
- \_\_\_\_\_ «Tous Catalans ? Les combattants espagnols de l'armée française, 1914-1918», en *Des étoiles et des croix : mélanges offerts à Guy Pedroncini*, París, Economica, 1995, pp. 309-323.

- \_\_\_\_\_ *Des Palais en Espagne. L'École des Hautes Études Hispaniques et la Casa de Velázquez au cœur des relations franco-espagnoles du XX<sup>e</sup> siècle (1898-1979)*, Madrid, Bibliothèque de la Casa de Velázquez N° 10, 1994.
- \_\_\_\_\_ «1914. Les Espagnols et la guerre», en BECKER, Jean-Jacques y AUDOIN-ROUZEAU, Stéphane (coords.): *Les sociétés européennes et la guerre de 1914-1918. Actes du colloque organisé à Nanterre et à Amiens du 8 au 11 décembre 1988*, Paris, Université de Nanterre, 1990, pp. 117-132.
- \_\_\_\_\_ «L'action diplomatique des pays belligérants en direction de l'opinion publique espagnole durant la Première Guerre Mondiale», en *Opinion Publique et Politique Extérieure*, vol. II, 1915-1940, Roma, École Française de Rome-Università di Milano, 1984, pp. 229-234.
- \_\_\_\_\_ «Les crédits Urquijo et la France en guerre», en *Mélanges de la Casa de Velázquez*, Madrid, 1984, t. XX, pp. 339-353.
- DELGADO GÓMEZ-ESCALONILLA, Lorenzo: «La diplomacia cultural: de la Junta para Ampliación de Estudios al Instituto Cervantes», en BENEYTO, José María y PEREIRA, Juan Carlos (dir.); HERNÁNDEZ RUIZ, Marta (coord.): *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, vol. 1, Madrid, CEU Ediciones 2015, pp. 491-530.
- \_\_\_\_\_ «La política latinoamericana de España en el siglo XX», en *Ayer*, N° 49, 2003, pp. 121-160.
- \_\_\_\_\_ «De la regeneración intelectual a la legitimación ideológica: la política cultural exterior de España (1921-1945)», en *Spagna contemporanea*, N° 6, 1994, pp. 51-71.
- DENÉCHÈRE, Yves: *Jean Herbet (1878-1960)*, París/Bruselas, Peter Lang, 2003.
- DESCOINGS, Richard: *Sciences Po : de La Courneuve à Shanghai*, Paris, Presses de Sciences Po, 2007.
- DETHAN, Georges: «Le Quai d'Orsay de 1914 à 1939», en *Opinion publique et politique extérieure en Europe*, vol. II. 1915-1940. *Actes du Colloque de Rome (16-20 février 1981)*, École Française de Rome, 1984, pp. 157-163.
- DÍAZ-PLAJA, Fernando: *Francófilos y germanófilos*, Barcelona, Dopesa, 1972.
- DÍEZ TORRE, Alejandro Ramón (coord.): *Ciencia y memoria de África*. Actas de las III Jornadas sobre Expediciones científicas y africanismo español, 1898-1998, Universidad de Alcalá, 2002.
- DOMÍNGUEZ MÉNDEZ, Rubén: «La Gran Guerra y la neutralidad española: entre la tradición historiográfica y las nuevas líneas de investigación», en *Spagna contemporanea*, N° 34, 2008, pp. 27-44.
- DOMÍNGUEZ NAFRÍA, Juan Carlos: *Los juristas en el poder. Presidentes de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación: 1836-1936*, Madrid, Dykinson, 2015, pp. 74-77.
- DOMÍNGUEZ PALMA, José: *La presencia educativa española en el protectorado de Marruecos (1912-1956)*, UNED, tesis doctoral, 1996 (dir. Olegario Negrín).
- DOUGLAS, James: *Parliaments across frontiers. A short history of Inter-Parliamentary Union*, Londres, Stationery Office Books, 1975.

- DRUELLE-KORN, Clotilde: «De la pensée à l'action économique : Étienne Clémentel (1864-1936), un ministre visionnaire», en *Histoire@Politique*, Nº 16, 2012, pp. 40-54.
- DUCOMTE, Jean-Michel: *1905: quand l'État se séparait des Églises*, Toulouse, Milan, coll. «Les Essentiels», 2005.
- EGIDO LEÓN, Ángeles: «España ante la Europa de la paz y de la guerra (1919-1939)», en TORRE, Hipólito de la (coord.): *Portugal, España y Europa: cien años de desafío (1890-1990)*, Madrid, UNED, 1991, pp. 33-50.
- ELIZALDE PÉREZ-GRUESO, M<sup>a</sup> Dolores: «Diplomacia y diplomáticos en el estudio actual de las relaciones internacionales», en *Historia Contemporánea*, Nº 15, 1996, pp. 31-52.
- ESPADAS BURGOS, Manuel: «España y la Primera Guerra Mundial», en Javier TUSELL et al.: *La política exterior de España en el siglo XX*, Madrid, UNED, 2000.
- \_\_\_\_\_ «Los actores de las relaciones internacionales: una perspectiva historiográfica española», en *Bulletin d'Histoire Contemporaine de l'Espagne*, Nº 28-29, 1999, pp. 23-34.
- \_\_\_\_\_ «La política exterior española en la crisis de la Restauración», en *Historia general de España y América*, t. XVI-2, Madrid, Rialp, 1981, pp. 581-614.
- FABRE, Rémi: *Jaurès et le Maroc. Un long combat pour la paix et le droit des peuples*, Fondation Jean Jaurès, 2016.
- FARGAS GARCÍA, Carlos: *El proyecto de Unión Europea (1920-1940). Documentos para su estudio*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2019 (dirs. Elena Real, Manuel Núñez y Félix Sagredo).
- FERNÁNDEZ AGUADO, Javier: *Historia de la Escuela de Comercio de Madrid y su influencia en la formación gerencial española (1850-1970)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1996.
- FERNÁNDEZ MERA, María Victoria: «La evolución de las comisiones parlamentarias: la creación de las comisiones permanentes legislativas», *Cuadernos de Derecho Público*, Nº 33, 2008, pp. 89-119.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José M<sup>a</sup>: «75 años de técnicos comerciales y economistas del Estado», en *75 años de política económica española. Información Comercial Española*, Nº 826, 2005 (monográfico), pp. 7-9.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: «La Presidencia del Consejo de Ministros en la Restauración», en VVAA: *1812-1992. El arte de gobernar. Historia del Consejo de Ministros y de la Presidencia del Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1992, pp. 101-113.

- FERNÁNDEZ-SORIA, Juan Manuel: *Francia en la educación de la España contemporánea (1808-2008)*, Salamanca, Ed. Universidad de Salamanca, 2011.
- FERRAGU, Gilles: *Camille Barrère, ambassadeur de France à Rome et le rapprochement franco-italien de 1898 à 1914*, tesis doctoral, París X, 1998 (dir. P. Levillain).
- FERRERAS, Norberto O.: «El Panamericanismo y otras formas de relaciones internacionales en las Américas en las primeras décadas del siglo XX», *Revista eletrônica da ANPHLAC*, Nº 15, 2013, pp. 155-174.
- FORMENTÍN IBÁÑEZ, Justo y VILLEGAS SANZ, M<sup>a</sup> José: *Relaciones culturales entre España y América: la Junta para Ampliación de Estudios (1907-1936)*, Madrid, Mapfre, 1992.
- FRANK, Robert (ed.): *Pour l'histoire des relations internationales*, París, Presses Universitaires de France, 2012.
- \_\_\_\_\_ «L'entrée des attachés financiers dans la machine diplomatique, 1919-1945», *Relations internationales*, Nº 32, 1982, pp. 489-505.
- FREEMAN SMITH, Robert: «Latin America, the United States and the European Powers, 1830-1930», en BETHELL, Leslie (ed.): *The Cambridge History of Latin America*, vol. 4, Cambridge, Cambridge University Press, 1986, pp. 83-120.
- FUENTES CODERA, Maximiliano: *España en la Primera Guerra Mundial. Una movilización cultural*, Madrid, Akal, 2014.
- \_\_\_\_\_ «Volver a la Gran Guerra: sobre la relación entre los debates políticos e intelectuales y su impacto en la sociedad española», en SANZ DÍAZ, Carlos y PETROVICI, Zorann (dirs.): *La Gran Guerra en la España de Alfonso XIII*, Madrid, Sílex, 2019 (en prensa).
- \_\_\_\_\_ «La guerra en un país neutral. Los intelectuales españoles frente a Europa (1914-1918)», documento de trabajo 2014/2 del Seminario de Historia de la Fundación Ortega-Marañón, curso 2013-2014.
- \_\_\_\_\_ *El campo de fuerzas europeo en Cataluña. Eugeni d'Ors en los primeros años de la Gran Guerra*, Lleida, Universitat de Lleida-Pagès Editors, 2009.
- FUENTES CODERA, Maximiliano y GARCÍA SANZ, Carolina: «España y la Gran Guerra: un análisis historiográfico a la luz del centenario», en *Índice Histórico Español*, Nº 128, 2015, pp. 97-136.
- FUENTES CODERA, Maximiliano y ARCHILÉS, Ferran (eds.): *Ideas comprometidas. Los intelectuales y la política*, Madrid, Akal, 2018.
- FUSI, Juan Pablo: «España: el fin de siglo», en *Claves de Razón Práctica*, Nº 87, 1998, pp. 2-9.
- FUSI, Juan Pablo y PALAFOX, Jordi: *España 1808-1996: El desafío de la modernidad*, Madrid, Espasa, 1997.

- GARCÍA DELGADO, José Luis: *La modernización económica de la España de Alfonso XIII*, Barcelona, Espasa-Calpe, 2002.
- \_\_\_\_\_ «El ciclo industrial en España (1914-1939), en *Estudios de Historia Social*, N° 24-25, 1983, pp. 7-24.
- GARCÍA DELGADO, José Luis, ROLDÁN, Santiago y MUÑOZ, Juan: *La formación de la sociedad capitalista en España (1914-1920)*, 2 vols., Madrid, 1973.
- GARCÍA-MONTÓN GARCÍA-BAQUERO, Isabel: «El Congreso Social y Económico Hispanoamericano de 1900: un instrumento del hispanoamericanismo modernizador», en *Revista Complutense de Historia de América*, N° 25, 1999, pp. 281-294.
- GARCÍA RODRÍGUEZ, Fernando y GÓMEZ ALFEO, M<sup>a</sup> Victoria: «La valoración del arte español fuera de España en la crítica de arte (Periódicos españoles de 1900-1935)», en CABAÑAS BRAVO, Miguel (coord.): *El arte español fuera de España*, Madrid, CSIC, 2003, pp. 591-608.
- GARCÍA SANZ, Carolina: *La Primera Guerra Mundial en el Estrecho de Gibraltar: economía, política y relaciones internacionales*, CSIC, Universidad de Sevilla, 2011.
- GARCÍA SANZ, Fernando: *Historia de las relaciones entre España e Italia: imágenes, comercio y política exterior (1890-1914)*, Madrid, CSIC, 1994.
- GONZÁLEZ CAMPOS, Julio, MESA, Roberto y PECOURT, Enrique: «Notas para la historia del pensamiento internacionalistas español: Aniceto Sela Sampil (1863-1935)», en *Revista Española de Derecho Internacional*, N° XVII, 1964, pp. 561-583.
- GOURLAY, Patrick: «Charles Daniélou (1878-1958). La brillante et atypique carrière d'un Finistérien sous la Troisième République», en *Annales de Bretagne et des pays de l'Ouest*, T. 103, N° 4, 1996, pp. 99-121.
- GUERRERRO MARTÍN, Alberto: «El impacto de la Gran Guerra en el Ejército español», en *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 3, N° 2, 2017, pp. 129-146.
- GUIEU, Jean-Michel: *Le rameau et le glaive. Les militants français pour la Société des Nations*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.
- \_\_\_\_\_ «“Pour la paix par la Société des Nations”. La laborieuse organisation d'un mouvement français de soutien à la Société des Nations (1915-1920)», *Guerres mondiales et conflits contemporains*, N° 222, 2006, pp. 89-102.
- HAMILTON, Keith y LANGHORNE, Richard: *The Practice of Diplomacy: Its Evolution, Theory and Administration*, Londres y Nueva York, Routledge, 2000.
- HATHAWAY, Oona A. y SHAPIRO, Scott J.: *The Internationalists. How a Radical Plan to Outlaw War Remade the World*, Nueva York, Simon & Schuster, 2017.
- HAYNE, M. B.: *The French Foreign Office and the Origins of the First World War, 1898-1914*, Oxford, Oxford University Press, 1993.

- HERNÁNDEZ BARRAL, José Miguel: *Perpetuar la distinción: Grandes de España y decadencia social, 1914-1931*, Madrid, Ediciones 19, 2014.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel, GONZÁLEZ GONZÁLEZ, Irene y LÓPEZ GARCÍA, Bernabé (eds.): *El Instituto Hispano-Árabe de Cultura. Orígenes y evolución de la diplomacia pública española hacia el mundo árabe*, Madrid, AECID, 2015.
- JACKSON, Peter: «Tradition and adaptation: the social universe of the French Foreign Ministry in the era of the First World War», in *French History*, Vol. 24, Nº 2, June 2010, pp. 164-196.
- JEANNESSON, Stanislas: *Jacques Seydoux (1870-1929), diplomate*, París, PUPS, 2012.
- \_\_\_\_\_ «Diplomatie et politique étrangère de la France contemporaine: un bilan historiographique depuis 1990», en *Histoire, économie & société*, 2012, p. 87-98.
- \_\_\_\_\_ «Les diplomates français et la paix au lendemain de la Grande Guerre», en *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, Nº 108, 2012, pp. 18-22.
- \_\_\_\_\_ «Conclusions», en *Les Cahiers Irice*, Nº 3 (*Diplomaties en renouvellement*), 2009, 137-143.
- \_\_\_\_\_ «La formation des diplomates français et leur approche des relations internationales à la fin du XIXe siècle», *Revue d'histoire diplomatique*, Nº 4, 2008, pp. 361-378.
- \_\_\_\_\_ «Jacques Seydoux et la diplomatie économique dans la France de l'après-guerre», en *Relations internationales*, Nº 121, 2005, 9-24.
- \_\_\_\_\_ «La sous-direction des relations commerciales du Quai d'Orsay et la reconstruction économique de l'Europe», en BADEL, Laurence, JEANNESSON, Stanislas y LUDLOW, N. Piers (dirs.): *Les administrations nationales et la construction européenne. Une approche historique (1919-1975)*, Peter Lang, 2005, pp. 37-56.
- JOVER ZAMORA, José María: «Las relaciones internacionales en la transición al siglo XX (1895-1905)», en SECO SERRANO, Carlos: *La España de Alfonso XIII. El Estado y la política (1902-1931)*, vol. 1. *De los comienzos del reinado a los problemas de la posguerra, 1902-1922*, Madrid, Espasa Calpe, 1996, pp. XXV-LXXI.
- JULIÁ, Santos: «Azaña ante la Gran Guerra», en *Claves de Razón Práctica*, Nº 94, 1999, pp 64-67.
- \_\_\_\_\_ «Anomalía, dolor y fracaso de España», en *Claves de Razón Práctica*, Nº 66, 1996, pp. 10-21.
- KAIGA, Sakiko: «The Use of Force to Prevent War? The Bryce Group's "Proposals for the Avoidance of War", 1914-1915», en *Journal of British Studies*, Nº 57, 2018, pp. 308-332.
- KEIGER, John: «Patriotism, Politics and Policy in the Foreign Ministry, 1880-1914», in Robert TOMBS (ed.): *Nationhood and Nationalism in France*, Londres, HarperCollins, 1991.

- LA PORTE, Pablo: «La espiral irresistible: la Gran Guerra y el Protectorado español en Marruecos», en *Hispania Nova*, N° 15, 2017, pp. 500-526.
- \_\_\_\_\_ «Marruecos y la crisis de la Restauración 1917-1923», en *Ayer*, N° 63, 2006, pp. 53-74.
- \_\_\_\_\_ *El desastre de Annual y la crisis de la Restauración (1921-1923)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1997 (dir. Juan Pablo Fusi).
- LALOUETTE, Jacqueline: *La séparation des Églises et de l'État. Genèse et développement d'une idée. 1789-1905*, Paris, Le Seuil, 2005.
- \_\_\_\_\_ *L'État et les cultes 1789-1905-2005*, París, La Découverte, 2005.
- LEMUS, Encarnación: «Estados Unidos y América Latina: del intervencionismo a la cooperación (1918-1939)», en Juan Carlos PEREIRA (coord.): *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*, Barcelona, Ariel, 2009, pp. 367-386.
- LAUREN, Paul Gordon: *Diplomats and Bureaucrats: The First Institutional Response to Twentieth-Century Diplomacy in France and Germany*, Stanford, Hoover Institution Press, 1976.
- LAURENT, Sébastien: *L'École Libre des Sciences Politiques 1871-1914*, París, IEP, 1991.
- LÓPEZ HERRÁIZ, Pedro L.: *Formar al hombre de Estado. Génesis y desarrollo de la École libre des sciences politiques (1871-1900)*, Madrid, Dykinson, 2019.
- LÓPEZ VEGA, Antonio: *1914, el año que cambió la historia*, Madrid, Taurus, 2014.
- LOZANO, Blanca: «Pasado, presente y futuro de la carrera diplomática», en *Documentación Administrativa*, n° 210-211 (mayo-septiembre 1987), pp. 307-342.
- LOZANO CUTANDA, Álvaro: *El marqués de Villalobar: labor diplomática 1910-1918*, Madrid, El Viso, 2006.
- MACMILLAN, Margaret: *Les Artisans de la paix*, París, JC Lattès, 2006.
- MAGRO MÁS, Alejandro: *Comercio internacional: el G. A. T. T.*, Madrid, Guadiana de Publicaciones, 1968.
- MALUQUER DE MOTES, Jordi: «Las consecuencias económicas de las guerras de 1898», en *Revista de Occidente*, N° 202-203, 1998, pp. 264-277.
- MARBEAU, Michel: «Un acteur des nouvelles relations multilatérales : le Service français de la Société des Nations (1919-1940)», *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, N° 36, 1994, pp. 11-20.
- MARCILHACY, David: *Raza hispana. Hispanoamericanismo e imaginario nacional en la España de la Restauración*, Madrid, CEPC, 2010.
- MARÍN, Manuela: «Orientalismo en España: estudios árabes y acción colonial en Marruecos (1894-1943)», en *HISPANIA. Revista Española de Historia*, 2009, vol. LXIX, N° 231, pp. 117-146.



- \_\_\_\_\_. «Los arabistas españoles y Marruecos: de Lafuente Alcántara (1825-1868) a Millás Vallicrosa (1897-1970)», en NOGUÉ, Joan y VILLANOVA, José Luis (eds.): *España en Marruecos (1912-1956)*, Lleida, Milenio, 1999, pp. 73-97.
- MARTÍNEZ, Miguel Ángel: «Las relaciones internacionales entre los parlamentos y la política exterior de los gobiernos», en *Revista de las Cortes Generales*, Nº 53, 2001.
- MARTÍNEZ CARDÓS, José: «Introducción», en FERNÁNDEZ ESPESO, Carlos y MARTÍNEZ CARDÓS, José: *Primera Secretaría de Estado. Ministerio de Estado. Disposiciones Orgánicas (1705-1936)*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1972, pp. VII-CLXIII.
- MARTÍNEZ DE VELASCO FARINÓS, Ángel: «La reforma del cuerpo diplomático por Primo de Rivera», en *Revista Internacional de Sociología*, Nº 35, 1980, pp. 409-442.
- MARTÍNEZ I FIOL, David: *Els «voluntaris catalans» a la Gran Guerra (1914-1918)*, Publicacions de l'Abadia de Montserrat, 1991.
- MARTÍNEZ NEIRA, Manuel: *El estudio del Derecho. Libros de texto y planes de estudio en la Universidad contemporánea*, Madrid, Instituto Antonio Nebrija-Dykinson, 2001.
- MARTÍNEZ PUJALTE, Manuel Adolfo: *Diplomacia y literatura en España*, Madrid, O.I.D, 1986.
- MARTÍNEZ QUINTEIRO, María Esther: «El nacimiento de los seguros sociales en el contexto del reformismo y la respuesta del movimiento obrero», en *Studia historica. Historia contemporánea*, Nº 2, 1984, pp. 61-83.
- MARTÍNEZ SANZ, José Luis: «Mentalidades, diplomacia y revolución: el reconocimiento español a la República de Weimar», en *Cuadernos de Historia Moderna y Contemporánea*, Nº 8, 1987, pp. 173-210.
- MARTORELL LINARES, Miguel Ángel: «La economía y la sociedad españolas durante la Primera Guerra Mundial» en *Temas para el debate*, Nº 237-238, 2014, pp. 42-44.
- \_\_\_\_\_. «La crisis parlamentaria de 1913-1917. La quiebra del sistema de relaciones parlamentarias de la Restauración», *Revista de Estudios Políticos*, Nº 96, 1997, pp. 137-161.
- MEAKER, Gerald: «A civil War of Words: The Ideological Impact of the First World War on Spain, 1914-18», en SCHMITT, Hans A. (ed.): *Neutral Europe between War and Revolution, 1917-23*, Charlottesville, The University Press of Virginia, 1988, pp. 1-65.
- MEJRI, Abdelkrim: *Les socialistes français et la question marocaine (1903-1912)*, París, L'Harmattan, 2004.
- MENÉNDEZ ALZAMORA, Manuel: «“Vieja y Nueva Política” y el semanario *España* en el nacimiento de la Generación del 14», en LÓPEZ DE LA VIEJA, María Teresa (ed.): *Política y sociedad en Ortega y Gasset. En torno a «Vieja y Nueva Política»*, Barcelona, Anthropos, 1997, pp. 185-194.
- MERCHÁN, Antonio: «Centro y periferia: el Doctorado en Derecho durante el siglo XX», en MORA CAÑADA, Adela (coord.): *La enseñanza del derecho en el siglo XX: homenaje a Mariano Peset*, Madrid, Dykinson, 2004, pp. 401-441.
- MERLE, Marcel: *La politique étrangère*, París, Presses Universitaires de France, 1984.

- METZ, Renaud: *Alexis Léger dit Saint-John Perse*, París, Flammarion, 2008.
- MIQUEL, Pierre: *La paix de Versailles et l'opinion publique française*, París, Flammarion, 1972.
- MONTANT, Jean-Claude: *La propagande extérieure de la France pendant la Première Guerre mondiale. L'exemple de quelques neutres européens*, tesis de Estado, Universidad de París I, 1988.
- MONTERO JIMÉNEZ, José Antonio: *El despertar de la gran potencia. Las relaciones entre España y los Estados Unidos (1898-1930)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2011.
- \_\_\_\_\_. *El despliegue de la potencia americana. Las relaciones entre España y los Estados Unidos (1898-1930)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2006 (dir. Antonio Niño).
- MORAL RONCAL, Antonio Manuel: «La nobleza española en la política y diplomacia durante la Edad contemporánea», en *Aportes*, N° 89, 2015, pp. 81-113.
- MORALES MOYA, Antonio: «Relaciones internacionales y función diplomática en la Historia Contemporánea», en *Documentación Administrativa*, N° 205, 1985, pp. 9-50.
- MORELLE, Chantal: *Louis Joxe, diplomate dans l'âme*, París, A. Versaille, 2010.
- MORENO, Elvira: «La evolución de las relaciones culturales entre España y México, 1876-1930», en Quiroga: *Revista de Patrimonio Iberoamericano*, N 13, 2018, pp. 58-68.
- MORENO LUZÓN, Javier: «Romanones: historia de una biografía», *Cahiers de civilisation espagnole contemporaine* [en línea], N° 8, 2011, <http://journals.openedition.org/ccec/3779>.
- \_\_\_\_\_. *Romanones. Caciquismo y política liberal*, Madrid, Alianza, 1998.
- MOUTON, Marie-Renée: *La Société des Nations et les intérêts de la France (1920-1924)*, Berne, Peter Lang, 1995.
- NEILA HERNÁNDEZ, José Luis: «España en la Sociedad de Naciones (1919-1931)», en SANZ DÍAZ, Carlos y PETROVICI, Zorann (dirs.): *La Gran Guerra en la España de Alfonso XIII*, Madrid, Sílex, 2019 (en prensa).
- \_\_\_\_\_. «España y la Sociedad de Naciones: Un tránsito historiográfico inacabado», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, N° extraordinario, 2003, pp. 49-67.
- \_\_\_\_\_. *Regeneracionismo y política exterior en el reinado de Alfonso XIII (1902-1931)*, Madrid, Comisión Española de Historia de las Relaciones Internacionales, 2002.
- \_\_\_\_\_. *España república mediterránea. Seguridad colectiva y defensa nacional (1931-1936)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1993 (dir. Juan Carlos Pereira).
- \_\_\_\_\_. «España y el modelo de integración de la Sociedad de las Naciones (1919-1939) una aproximación historiográfica», en *Hispania: Revista española de historia*, Vol. 50, N° 176, 1990, pp. 1373-1931.

- NICKLES, David Paul: *Under the Wire: How the Telegraph Changed Diplomacy*, Cambridge, Harvard University Press, 2003.
- NICOLAU, Roser: «Población, salud y actividad», en CARRERAS, Albert y TAFUNELL, Xavier (coords.): *Estadísticas históricas de España. Siglos XIX-XX*, Bilbao, Fundación BBVA, 2005 (2ª ed.), pp. 77-121.
- NICOLSON, Harold: *Diplomacy*, Oxford University Press, 1939.
- NIESS, Alexandre y VAISSE, Maurice (dirs.): *Léon Bourgeois : Du solidarisme à la Société des Nations*, Langres, Dominique Guéniot, 2006.
- NIÑO RODRÍGUEZ, Antonio: *Un siglo de hispanismo en la Sorbona*, París, Éditions Hispaniques, 2017.
- \_\_\_\_ «El rey embajador», en MORENO LUZÓN, Javier: *Alfonso XIII. Un político en el trono*, Madrid, Marcial Pons, 2003, pp. 239-276.
- \_\_\_\_ «Hispanoamericanismo, regeneración y defensa del prestigio nacional (1898-1931), en PÉREZ HERRERO, Pedro y TABANERA, Nuria (coords.): *España/América Latina: un siglo de políticas culturales*, Madrid, Síntesis, 1993, pp. 15-48.
- \_\_\_\_ *Cultura y diplomacia: los hispanistas franceses y España de 1875 a 1931*, Madrid, CSIC, 1988.
- NIÑO RODRÍGUEZ, Antonio y SANZ DÍAZ, Carlos: «Los archivos, la intimidad de las personas y los secretos de Estado», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, N° 34, 2012, pp. 309-342.
- NÚÑEZ SEIXAS, Xosé Manoel: *Internacionalitzant el nacionalisme. El catalanisme polític i la qüestió de les minories nacionals a Europa (1914-1936)*, Valencia, Universitat de València, 2010.
- OCHOA BRUN, Miguel Ángel: *Historia de la Diplomacia Española*, vols. XI y XII, *La Edad Contemporánea, siglo XIX*, Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 2017.
- \_\_\_\_ «Selección y perfeccionamiento del personal de la carrera diplomática», en *Documentación Administrativa*, N° 205, 1985, pp. 179-193.
- ORDUÑA REBOLLO, Enrique: «Reformas de la administración pública durante la dictadura de Primo de Rivera», en MAZA ZORRILLA, Elena y MARCOS DEL OLMO, María de la Concepción (dir.): *Estudios de historia: homenaje al profesor Jesús María Palomares*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 2006, pp. 195-210.
- PALACIOS NAVARRO, Elena: *España y la Primera Guerra Mundial*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1995 (dir. Rosario de la Torre).

- PARAMIO, Ludolfo: «España y América, un siglo después», en VV. AA.: *El 98 americano*, Madrid, Editorial Pablo Iglesias, 1988, pp. 187-197.
- PASCUARÉ, Andrea: «Del hispanoamericanismo al Pan-hispanismo: idealismo y realidades en el encuentro de los dos continentes», en *Revista complutense de historia de América*, N° 26, 2000, pp. 281-306.
- PASTOR GARRIGUES, Francisco Manuel: «España y la apertura de la cuestión marroquí (1895-1912)», en *Anales de Historia Contemporánea*, N° 23, 2007, pp. 147-170.
- PAZ REBOLLO, María Antonia: «Las agencias: España en el flujo internacional», en ÁLVAREZ, Jesús Timoteo (dir.): *Historia de los medios de comunicación en España. Periodismo, imagen y publicidad (1900-1990)*, Barcelona, Ariel, 1989, pp. 71-80.
- \_\_\_\_\_. *El colonialismo informativo de la agencia Havas en España (1870-1940)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1987 (dir. J. T. Álvarez).
- PEDERSEN, Susan: *The Guardians: The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford, Oxford University Press, 2015.
- PEREIRA, Juan Carlos: (coord.): *Diccionario de relaciones internacionales y política exterior*, Barcelona, Ariel, 2008.
- \_\_\_\_\_. «La cuestión de Tánger en la Europa de entreguerras: España ante Francia y Gran Bretaña», en *Revista de Estudios Africanos*, vol. IV, N° 7, 1989, pp. 117-128.
- \_\_\_\_\_. *Las relaciones entre España y Gran Bretaña durante el reinado de Alfonso XIII (1919-1931)*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 1985 (dir. Urbano Martínez Carreras).
- PEREIRA, Juan Carlos y NEILA, José Luis: «La España de Alfonso XIII en el sistema internacional de posguerra (1919-1931)», en *Historia Contemporánea*, N° 34, 2007, pp. 117-154, pp. 119-120.
- PEREIRA, Juan Carlos y SANZ, Carlos: «“Todo secreto”. Acuerdos secretos, transparencia y acceso a los documentos históricos de Asuntos Exteriores y Defensa», en *Ayer*, N° 97, 2015, pp. 243-257.
- PÉREZ CASANOVA, Guillermo: *La búsqueda de la unidad europea: el europeísmo español entre 1914 y 1931*, tesis doctoral, Universidad de Alicante, 2015 (dir. Salvador Forner).
- \_\_\_\_\_. «Europeísmo y política exterior en España (1918-1931): ¿una oportunidad perdida?», en IBARRA AGUIRREGABIRIA, Alejandra: *No es país para jóvenes*, Granada, Instituto Valentón Foronda, 2012.
- PÉREZ GIL, Luis V.: «El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones (1919-1929)», en *Anales de la Facultad de Derecho. Universidad de La Laguna*, N° 15, 1998, pp. 175-215.
- POLSI, Alessandro: «Società delle nazioni e internazionalismo fra le due guerre», en *Contemporanea*, N° 4, 2016, pp. 677-685.
- PRADO, Gustavo H.: «Americanistas, diplomáticos y líderes de la emigración en el México del Centenario: la “embajada intelectual” como modelo de acción panhispanista (1909-1910)», en *Anuario de estudios americanos*, Vol. 73, N° 2, 2016, pp. 723-751.

- \_\_\_\_\_. «Rafael Altamira en Argentina (1909): el impacto del panhispanismo y de la moderna ciencia española en el centenario», en OSSENBACH, Gabriela et al. (coords.): *Rafael Altamira en Argentina: vínculos sociales e intelectuales entre España y Argentina en tiempos del primer centenario de la independencia*, Madrid, UNED, 2013, pp. 23-50
- \_\_\_\_\_. *Rafael Altamira en América (1909-1910). Historia e historiografía del proyecto americanista de la Universidad de Oviedo*, Madrid, CSIC, 2008.
- PUYOL MONTERO, José María: «El plan de estudios de Derecho en la Universidad Central (1923-1931)», en *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija*, N° 8, 2005, pp. 281-358.
- QUINTANA, Francisco: «España en la política europea contemporánea: ¿secular aislamiento o acomodo circunstancial?», en ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE HISTÓRIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS-COMISIÓN ESPAÑOLA DE HISTORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES (ed.): *I Encuentro peninsular de Historia de las Relaciones Internacionales*, Zamora, Ministerio de Asuntos Exteriores, Fundación Rei Afonso Henriques, Banco Espírito Santo, 1998.
- \_\_\_\_\_. «La política exterior española en la Europa de entreguerras: cuatro momentos, dos concepciones y una constante impotencia», en TORRE, Hipólito de la (coord.): *Portugal, España y Europa. Cien años de desafío (1890-1990)*, Madrid, UNED, 1991, pp. 51-74.
- RAIN, Pierre: *L'École Libre des Sciences Politiques 1871-1945*, París, Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1963.
- RAMA, Carlos Manuel: «Las relaciones culturales diplomáticas entre España y América Latina en el siglo XIX», en *Revista de Estudios Internacionales*, N° 4, 1981, pp. 893-926.
- RASILLA DEL MORAL, Ignacio de la: «El estudio del Derecho internacional en el corto siglo XIX español», en *Rechtsgeschichte Legal History*, N° 21, 2013, pp. 48-65.
- REMIRO BROTONS, Antonio: *La acción exterior del Estado*, Madrid, Tecnos, 1984.
- RENOUVIN, Pierre y DUROSELLE, Jean-Baptiste: *Introduction à l'histoire des relations internationales*, París, Colin, 1964.
- RICARD, Bruno: *L'État et l'expansion commerciale de la France. Information économique extérieure, des consuls aux conseillers commerciaux. 1681-1939*, thèse en vue de l'obtention du diplôme d'archiviste paléographe, París, École des Chartes, 1992.
- RODÉS, Jesús María y UCELAY DA CAL, Enric: «“Els Amics d'Europa” i “Messidor”. Nacionalisme i internacionalisme», en *L'Avenç*, N° 69, 1984, pp. 62-72.
- ROLDÁN, Santiago y DELGADO, José Luis: *La consolidación del capitalismo en España 1914-1920*, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1974.

- ROMERO SALVADÓ, Francisco: *España 1914-1918. Entre la guerra y la revolución*, Barcelona, Crítica, 2002.
- ROUSELLIER, Nicolas: *Le Parlement de l'éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997.
- SANAHUJA, José Antonio: «Relaciones Internacionales en España: una aproximación disciplinaria e institucional», en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N° 133, 2019, pp. 159-184.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Historia del constitucionalismo español (1808-1936)*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984.
- SÁNCHEZ ALBORNOZ, Nicolás: «Medio siglo de emigración masiva de España hacia América» en SÁNCHEZ ALBORNOZ, Nicolás (comp.): *Espanoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 13-29.
- SÁNCHEZ ALONSO, Blanca: «La emigración española a la Argentina, 1880-1930», en SÁNCHEZ ALBORNOZ, Nicolás (comp.): *Espanoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 205-234.
- SÁNCHEZ PADILLA, Andrés: *Enemigos íntimos: España y los Estados Unidos antes de la Guerra de Cuba (1865-1898)*, Valencia, PUV, 2016.
- SÁNCHEZ SANZ, Óscar Javier: *Diplomacia y política exterior. España, 1890-1914*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2004 (dir. por Rosario de la Torre).
- \_\_\_\_\_. «La formación del diplomático 1890-1914: ¿elitismo o profesionalismo?», en *Cuadernos de Historia Contemporánea*, N° 23, 2001, pp. 241-270.
- SANZ DÍAZ, Carlos: «Agentes, redes y culturas. Senderos de renovación de la historia diplomática», en FOLGUERA, Pilar et al. (coords.): *Pensar con la Historia desde el siglo XXI. XII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2015, pp. 687-706.
- SANZ DÍAZ, Carlos: «Del Ministerio de Estado al Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. El Palacio de Santa Cruz en la política exterior española de los siglos XX y XXI», en BENEYTO, José María y PEREIRA, Juan Carlos (dir.); HERNÁNDEZ RUIZ, Marta (coord.): *Historia de la política exterior española en los siglos XX y XXI*, vol. 1, Madrid, CEU Ediciones 2015, pp. 299-336.
- SASSE, Heinz: *100 Jahre Auswärtiges Amt 1870-1970*, Bonn, Auswärtiges Amt, 1970.
- SCOT, Jean-Paul: «L'État chez lui, l'Église chez elle». *Comprendre la loi de 1905*, Paris, Le Seuil, 2005.
- SECO SERRANO, Carlos: *La España de Alfonso XIII*, Madrid, RBA, 2005.
- \_\_\_\_\_. *La España de Alfonso XIII. El Estado y la política (1902-1931)*, vol. 1. *De los comienzos del reinado a los problemas de la posguerra, 1902-1922*, Madrid, Espasa Calpe, 1996.

- SENDÍN DE CÁCERES, Paloma: «Evolución de la política de promoción comercial», en *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, N° 826, 2005, pp. 209-221.
- SEPÚLVEDA, César: «La diplomacia parlamentaria y la formación del nuevo orden jurídico internacional», en *Estudios de Derecho internacional. Homenaje al profesor Miaja de la Muela*, vol. 2, Madrid, Tecnos, 1979, pp. 773-791.
- SEPÚLVEDA, Isidro: *El sueño de la Madre Patria. Hispanoamericanismo y nacionalismo*, Madrid, Marcial Pons, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Comunidad Cultural e Hispano-Americanismo, 1885-1936*; Madrid, UNED, 1994.
- \_\_\_\_\_. «Diplomáticos y cónsules españoles de América, 1892-1936», en *Espacio, Tiempo y Forma*, serie V, Hª Contemporánea, t. V, 1992, pp. 397-412.
- SOLÉ, Gloria: «La incorporación de España a la Sociedad de Naciones», en *Hispania: Revista española de historia*, Vol. 36, N° 132, 1976, pp. 131-174.
- SOUZA-MARTINS, José de: «La inmigración española en Brasil», en SÁNCHEZ ALBORNOZ, Nicolás (comp.): *Espanoles hacia América. La emigración en masa, 1880-1930*, Madrid, Alianza, 1988, pp. 249-269.
- STEVENSON, David: «France at Paris Peace Conference: Addressing the Dilemmas of Security», en BOYCE, Robert (ed.): *French Foreign and Defence Policy. 1918-1940. The Decline and Fall of a Great Power*, Londres/Nueva York, Routledge, 1998, pp. 10-29.
- TAMAMES, Ramón: «Transacciones internacionales: del GATT a la OMC», en TAMAMES, Ramón (coord.): *Economía internacional en el siglo XXI*, monográfico de *Mediterráneo económico*, N° 22, 2012, pp. 139-158.
- TERREROS CEBALLOS, Gonzalo: *Antonio Maura y la cuestión marroquí*, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, 2013 (dir. Fernando del Rey).
- TOGORES, Luis Eugenio y NEILA, José Luis: *La Escuela Diplomática: cincuenta años de servicio al Estado (1942-1992)*, Madrid, Escuela Diplomática, 1993.
- TOMÁS VILLARRIOLLA, Joaquín: «La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en 1918», *Revista del Instituto de Ciencias Sociales*, N° 21, 1973, pp. 11-59.
- TORRE, Hipólito de la: *El imperio del Rey. Alfonso XIII, Portugal y los ingleses (1907-1916)*, Mérida, Junta de Extremadura, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Antagonismo y fractura peninsular. España-Portugal, 1910-1919*, Madrid, Espasa-Calpe, 1983.
- TORRE DEL RÍO, Rosario de la: «De ultramar a la frontera meridional: iniciativas en busca de una garantía internacional para España, 1898-1907», en GÓMEZ-FERRER, Guadalupe y SÁNCHEZ, Raquel (coords.): *Modernizar España: proyectos de reforma y apertura internacional (1898-1914)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2007, pp. 153-176.

- TORTELLA, Gabriel y NÚÑEZ, Clara Eugenia: *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza, 2011.
- ULRICH-PIER, Raphaële: *René Massigli (1888-1988). Une vie de diplomate*, Bruselas, Peter Lang, 2006.
- «Le Service français de la Société des Nations et les questions européennes dans l'entre-deux-guerres», en BADEL, Laurence, JEANNESSON, Stanislas et LUDLOW, Piers N. (dirs.): *Les administrations nationales et la construction européenne*, Bruxelles, Peter Lang, 2005, pp. 15-36.
- VAÏSSE, Maurice: «L'adaptation du Quai d'Orsay aux nouvelles conditions diplomatiques (1919-1939)», *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, N° 32, 1985, pp. 145-62.
- «La Catalogne, la France et la guerre de 1914-1918, à partir des archives de la Commission de contrôle postal de Narbonne», en *Revue d'Histoire Diplomatique*, N° 1, 1981, pp. 43-66.
- VALDIVIELSO DEL REAL, Rocío: *La carrera diplomática en España. Evolución de un cuerpo de élite, 1939-1990*, tesis doctoral, Madrid, 1993 (dir. Mariano Baena del Alcázar).
- VARELA ORTEGA, Javier: «Los intelectuales españoles ante la Gran Guerra», en *Claves de razón práctica*, 88 (1998), pp. 27-37.
- VÉLEZ JIMÉNEZ, Palmira: «Orto y ocaso de una sociedad hispanista: la 'Unión Ibero-Americana' de Madrid (1885-1936)», en *Actas del Congreso de jóvenes historiadores y geógrafos* (Congreso celebrado en la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid del 12 al 16 de diciembre de 1988), vol. 1, Madrid, 1990, pp. 999-1008.
- VICTORIA, Octavio: *Vida de Salvador de Madariaga*, Madrid, Fundación Ramón Areces, 1990.
- VILA RAMOS, Beatriz: *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.
- VILATTE, Laurent: *La République des diplomates. Paul et Jules Cambon, 1843-1935*, París, Science infuse, 2002.
- VILLANUEVA LIRA, José Ricardo: «1919: ¿La fundación de la disciplina de Relaciones Internacionales?», en *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, N° 125, 2016, pp. 11-34.
- VITALIS, Robert: «Birth of a discipline», en LONG, David y SCHMIDT, Brian (eds.): *Imperialism and Internationalism in the Discipline of International Relations*, Nueva York, State University of New York Press, 2005, pp. 159-182.
- VV. AA.: *Cartas al Rey. La mediación humanitaria de Alfonso XIII en la Gran Guerra*, Madrid, Patrimonio Nacional, 2018.



- VV. AA.: *La diplomatie parlementaire en France après 1945. Parlement [s]. Revue d'histoire politique*, N° 17 (monográfico) 2012.
- VV. AA.: *La Conferencia internacional de Algeciras de 1906. Cien años después*. Actas del congreso internacional, Algeciras, Fundación Municipal de Cultura José Luis Cano, 2008.
- VV. AA.: *La diplomatie parlementaire*. Actes du colloque du 23 mai 2001 organisé sous la présidence de Raymond Forni, président de l'Assemblée nationale, et Christian Poncelet, président du Sénat, Paris, Imprimerie du Sénat, 2001.
- VV. AA.: *Histoire de la diplomatie culturelle, des origines à 1995*, Paris, La Documentation française, 1995.
- VV. AA.: *El control de l'opinió pública al període d'entreguerres. Rubrica Contemporanea*, N° 5 (monográfico), 2016.

WALTERS, Francis Paul: *Historia de la Sociedad de Naciones*, Madrid, Tecnos, 1971.

WATSON, Adam: *Diplomacy: The Dialogue between States*, Londres, Eyre Methuen, 1982.

WRIGLEY, Chris (ed.): *Challenges of Labour: Central and Western Europe 1917-1920*, Londres, Routledge, 1993.

## ANEXOS

## ANEXO 1

Cuadro N° 4. Agregados diplomáticos. 1904-1930.

Año	Nombre	Título nobiliario	Instituto Diplomático	Origen	Profesión del padre	Vínculos con la nobleza. Otros datos familiares
1904	MUÑOZ VARGAS, José	Conde de Bulnes		Madrid		
1904	GÓMEZ CONTRERAS, Fernando			Granada	propietario	
1904	ALCALÁ-GALIANO Y SMITH, Fernando	Conde de Torrijos		Newcastle	cónsul	
1904	CÁRDENAS Y RODRÍGUEZ DE RIVAS, J. Francisco			Sevilla	consejero de Estado	
1904	HUERTA Y AVIAL, Carlos de la			Madrid	abogado	
1904	BÁRCENAS Y LÓPEZ MOLLINEDO, Domingo			Madrid	comerciante	
1904	CASTELLANO Y DE LA PEÑA, Gaspar	Conde de Castellano				
1904	INCLÁN Y DE LA RASILLA, Manuel			Avilés	propietario	
1905	LOSADA Y ROSÉS, Luis			Barcelona	propietario	
1905	AGUIRRE Y DE CÁRCER, Manuel			Madrid	coronel capitán de Fragata	
1905	PEDROSO Y MÁDAN, Luis	Conde de San Esteban de Cañongo	*ELSP*	París	propietario	p: marqués de S. Carlos de Pedroso
1905	CHURRUCA Y DOTRES, Pablo	Marqués de Aycinena		Valladolid	presidente de Sala Audiencia del Distrito	
1905	CARO Y DEL ARROYO, Alonso			Madrid	senador	p: conde de Peña-Ramiro
1906	ESPINOSA DE LOS MONTEROS Y BERMEJILLO, F.			San Sebastián	coronel cte. de Estado Mayor	
1906	RODRÍGUEZ Y AVIAL, Juan			Madrid	propietario	
1907	AGUILAR Y GÓMEZ ACEBO, Alberto	Conde de Aguilar		Madrid	diplomático	
1907	GÓMEZ Y OCERÍN, Justo			Madrid	empleado	
1907	ROMERO E IBARRETA, Luis	Marqués de Romero de Tejada				
1907	GARCÍA COMIN, Eduardo			Madrid	abogado, fiscal de Imprenta de la Audiencia de Madrid	

Año	Nombre	Título nobiliario	Instituto Diplomático	Origen	Profesión del padre	Vínculos con la nobleza. Otros datos familiares
1908	ALLENDESALAZAR Y ASPÍROZ, Manuel	Conde de Montefuerte		Madrid	comandante de infantería de Marina y teniente de Navío	ap: conde de Montefuerte, Gentilhombre de Cámara de SM; am: conde de Alpuente
1908	GLEZ. ARNAO Y AMAR DE LA TORRE, Vicente			Madrid	abogado	
1908	ARISTEGUI Y VIDAURRE, Juan Manuel de			Irún	maestro de obras	
1908	ALCÁZAR Y ROCA DE TOGORES, Diego del	Marqués de la Romana y Peñafuente, conde de Villamediana		Madrid	diplomático	am: marqués de Molins
1909	ALCALÁ GALLANO Y OSMA, Emilio	Conde de Casa Valencia, vizconde de Pontón		Madrid		am: marqués de la Puente y de Sotomayor
1910	ALMAGRO Y SAN MARTÍN, Melchor			Granada	abogado, diputado	
1910	FISCOWISCH Y GULLÓN, Alfonso			Madrid		
1910	SANZ Y TOVAR, Emilio	Conde de Lizárraga		Madrid		
1910	VIDAL Y SAURA, Ginés			Cartagena	empleado	
1910	ORDÓÑEZ Y LECAROS, Enrique			Madrid	propietario, diputado	
1910	GÓMEZ ACEBO Y MODET, Miguel			Madrid	oficial del Consejo de Estado	
1910	CARO Y DEL ARROYO, Buenaventura			Madrid		
1910	ANTEQUERA Y ANGOSTO, Juan Bautista	Conde de Santa Pola		Cartagena	vicealmirante	
1910	DONESTEVE Y PÉREZ DE CASTRO, Ángel	Vizconde de Pegullal		Vigo	teniente de Navío	
1911	TRAVERSEDO Y SILVELA, Manuel			Madrid	ingeniero agrónomo	ap: marqués de Casriego, conde de Maluque; am: Manuel Silvela, senador vit., ex-embajador, ex-ministro de Estado
1911	ROCA DE TOGORES Y CABALLERO, Ángel	Marqués de Villar		Castelgandolfo		
1911	BENEYTO Y ROSTOLL, José			Altea	propietario	
1911	MARTÍNEZ DE IRUJO Y CARO, Luis	Marqués de los Arcos		Madrid	propietario	ap: duques de Sotomayor, marqueses de Casa-Irujo am: marqueses de La Romana

Año	Nombre	Título nobiliario	Instituto Diplomático	Origen	Profesión del padre	Vínculos con la nobleza. Otros datos familiares
1911	ESPINÓS Y BOSCH, Miguel			Barcelona	abogado, naviero	
1911	GARCÍA CONDE Y MENÉNDEZ, Pedro			Pravia	propietario	
1911	QUER Y BOULE, Luis			Tarragona	comerciante	
1911	OJEDA Y BROOKE, Gonzalo de			Madrid	ministro residente	
1912	CASULLERAS Y MACAZAGA, Manuel			Santiago	jefe de Sanidad Militar	
1911	RODRÍGUEZ Y FERNÁNDEZ CUETO, Luis	Conde de Asmir		Madrid	propietario	p: conde de Asmir
1912	GÓMEZ DE MOLINA Y ELÍO, Juan	Marqués de Fontana		Sevilla	comandante capitán de Artillería retirado	am: marqueses de Vesolla, condes de Ayans
1912	PRAT Y SOUTZO, Pedro de	Marqués de Prat de Nantouillet		Atenas	ministro residente	p: marqués de Prat de Nantouillet
1912	GLEZ. ARNAO Y NORZAGARAY, Fernando			Madrid	abogado	
1912	ROLLAND Y DE MIOTA, Bernardo			Madrid	abogado, propietario, banquero	
1912	GROIZARD Y PATERNINA, Eduardo	Conde de Portalegre		Madrid	secretario de Legación, gobernador civil de Salamanca	am: marqueses de Terán
1912	YGUAL Y MARTÍNEZ DABÁN, Pedro de			Madrid	propietario	
1912	MORAL Y PÉREZ ALOE, Manuel del			Madrid	propietario	
1912	RAMÍREZ Y MONTESINOS, Francisco			Madrid	abogado	
1912	SILVELA Y DE LA VIESCA, Federico Carlos	Marqués de Santa María de Silvela, conde de S. Mateo de Valparaíso		Madrid	abogado, diputado	am: marqués de Viesca de la Sierra
1913	AVILÉS Y TISCAR, Luis			Madrid	médico	
1913	CLERC DE LASALLE Y BARCA, Francisco			Niort	propietario	
1913	MUNS Y ANDREU, Francisco			Barcelona	comerciante	
1913	ZEÁ BERMÚDEZ Y ZIBURU, Francisco de	Marqués de Revilla de la Cañada		Madrid	diplomático	am: marquesa de Revilla de la Cañada
1913	DUPUY DE LÔME Y VIDIELLA, Luis			Montevideo	ministro de España en Uruguay	
1913	AMOEDO Y GALARMENDI, Mariano			Barcelona	propietario	

Año	Nombre	Título nobiliario	Instituto Diplomático	Origen	Profesión del padre	Vínculos con la nobleza. Otros datos familiares
1913	CASANI Y HERREROS DE TEJADA, Fernando	Vizconde de Fefiñanes		Barcelona		
1915	VARGAS ZÚÑIGA Y VELARDE, Enrique de			Sevilla		
1915	PÉREZ MUÑOZ, Laureano			La Coruña	secretario de gobierno Audiencia territorial La Coruña	
1915	ROJAS Y MORENO, José de	Conde de Casa Rojas		Alicante		
1915	MALDONADO Y LIÑÁN, Álvaro de	Conde de Galiana		Madrid	propietario	(título carlista)
1915	ACAL Y MARÍN, Manuel		Sec. Dª y CEM	Granada	médico	
1915	MIRANDA Y QUARTÍN, Carlos de	Conde de Casa Miranda	1º y 2º Sec. Dª	Madrid	abogado, jefe de Admón civil del Cuerpo de Abogados del Estado, ex gobernador civil	
1915	CÁRCER Y LASSANCE, José de			Montevideo	secretario de Legación	
1915	VALDÉS E IBARGÜEN, Fernando	Conde de Torata		Madrid	agregado diplomático	
1915	TEIXIDOR Y SÁNCHEZ, Juan			Béjar	vice-cónsul	
1915	AGUINAGA Y BARONA, José María			Vitoria	sub-director de telégrafos	
1915	ROJAS Y MORENO, Carlos	Conde de Torrellano		Alicante		
1915	ARCOS Y CUADRA, Carlos	Conde consorte de Bailén		París		
1915	ÁLVAREZ ESTRADA Y LUQUE, Luis	Barón de Las Torres		Madrid		
1915	CANO Y TRUEBA, Juan Manuel		Sec. Cons.	Valladolid	propietario	
1915	ZULUETA E ISASI, Ernesto			Bilbao	propietario	ap: marqués de Álava
1917	GARCÍA-OLAY Y ÁLVAREZ, Pelayo		1º Sec. Dª	Oviedo	propietario	
1917	CASTAÑO Y CARDONA, José del			Barcelona	comerciante	
1917	RUIZ DE ARANA Y BAUER, José	Duque de Baena y de S. Lúcar, conde de Sevilla la Nueva, vizconde de Mambias, GdE		Madrid	diputado	p: Gentilhombre de Cámara de SM con ejercicio y servidumbre
1917	CASTILLO Y CAMPOS, Cristóbal del		1º Sec. Dª	Madrid	teniente auditor de Marina	

Año	Nombre	Título nobiliario	Instituto Diplomático	Origen	Profesión del padre	Vínculos con la nobleza. Otros datos familiares
1917	LÓPEZ ROBERTS Y DE MUGUIRO, Fermín	Marqués de la Torrehermosa		Madrid	diplomático	
1917	AGUILAR Y GÓMEZ ACEBO, Álvaro			Madrid	empleado	
1917	ÁLVAREZ DE TOLEDO Y MENCOS, Alonso	Marqués de Miraflores y de Casa Pontejos, conde de Eril		Madrid		
1917	OLIVARES Y BRUGUERA, Luis de	Conde de Artaza	1º Sec. Dª	Madrid	propietario	
1917	CASA Y GARCÍA CALAMARTE, E. Carlos	Conde de la Torre de San Braulio		Madrid	capitán de Artillería, agregado militar en Washington	
1917	SÁINZ DE LA CUESTA, Victoriano	Duque de Rivas		Madrid	banquero	
1917	LINARES RIVAS Y SOUJOL, José María		IDC	Madrid		
1917	CAVERO-CARONDELET GOICORROTEA, J. Mª	Duque de Bailén, marquis-baron de Carondelet et d'Hayne (t. francés). GdE	1º Sec. Dª			
1917	EPELIÚS Y PEDROSO, Miguel	Conde de Morales		Barcelona	propietario	am: marqués de San Carlos de Pedroso
1917	MUÑOZ Y ROCA-TALLADA, Álvaro			Huesca		
1917	PIÑEYRO Y DE QUERALT, Lorenzo	Marqués de Albolote				
1918	GALLOSTRA Y COELLO DE PORTUGAL, José			Londres		
1918	MARTÍNEZ MERELLO Y DEL POZO, Luis		2º Sec. Dª	Madrid		
1918	SILVELA DE LA VIESCA Y CASADÓ, Álvaro	Marqués del Castañar y de Santa María de Silvela, conde de S. Mateo de Valparaíso. GdE		Madrid	abogado	
1918	MUGUIRO Y MUÑOZ DE BAENA, Ignacio			Madrid		
1918	VALERA Y RAMÍREZ DE SAAVEDRA, Enrique	Marqués de Auñón				
1918	PROPPER Y CALLEJÓN, Eduardo			Madrid	banquero	
1918	BECERRA Y HERRÁIZ, Eduardo			Manila	ingeniero	
1918	GÓMEZ ACEBO Y VÁZQUEZ, J. Ricardo			Madrid	arquitecto	
1918	TRIVIÑO Y SÁNCHEZ, Francisco		1º y 2º Sec. Cons. y CEM			

Año	Nombre	Título nobiliario	Instituto Diplomático	Origen	Profesión del padre	Vínculos con la nobleza. Otros datos familiares
1920	SATORRES Y VRIES, Roberto de			París	cónsul	
1920	OLIVÁN Y BAGO, Federico			San Sebastián	comerciante	
1920	CASTILLO Y CABALLERO, Joaquín	Marqués de Jura Real		Madrid	propietario	
1920	LLOPIS DE CASADES, Manuel			Barcelona	abogado	
1920	UBARRI Y SORIANO, Pablo de			Madrid		
1920	SORIANO MUÑOZ, Rafael			Madrid		
1920	PÉREZ DE RADA y GOROSABEL, Joaquín M.	Marqués de Zabalegui	1º y 2º Sec. Dª	Muruzabal		
1920	LÓPEZ ESCOBAR, Francisco			Guatemala		
1920	NÚÑEZ Y DEL RÍO, Emilio			Madrid	empleado	
1920	DANÍS Y NAVARRO, Eduardo		1º y 2º Sec. Dª	Pamplona	comandante coronel de infantería	
1920	MUGUIRO Y PIERRARD, Rafael de		1º Sec. Dª	Madrid	propietario	
1920	GONZÁLEZ DE AMEZÚA Y MAYO, Enrique			Madrid	agente de cambio y bolsa	
1920	ENCÍO Y CORTÉS, Jesús		1º Sec. Dª	Madrid	abogado	
1920	PRESILLA Y BERGIA, Román de la		1º y 2º Sec. Dª	Madrid	abogado	
1920	VALERA Y RAMÍREZ DE SAAVEDRA, Fco. Javier	Marqués de Bogaraya		Shanghái	secretario de Legación	p: marqués de Villasinda; ap: J. Valera y Alcalá Galiano, senador; am: duque de Rivas, senador
1920	AGELET Y GARRIGA, Jaime		1º Sec. Dª	Lérida		
1921	SILVELA Y DE TORDESILLAS, Mariano			Madrid	pintor de Historia	ap: Manuel Silvela, senador vitalicio, ex-embajador, ex-ministro de Estado. En la familia, varios títulos nobiliarios
1921	SEBASTIÁN DE ERICE Y O'SHEA, José			Murcia		
1921	SANZ Y ALDAZ, José Mª			San Sebastián	comerciante	
1921	TEUS Y LÓPEZ NAVARRO, Miguel			Manila		



Año	Nombre	Título nobiliario	Instituto Diplomático	Origen	Profesión del padre	Vínculos con la nobleza. Otros datos familiares
1921	FDEZ. VILLAVERDE ROCA DE TOGORES, J.	Marqués de Santa Cruz				
1921	PECHE Y CABEZA DE VACA, Juan			Badajoz	abogado	
1921	ARAGÓN Y CARRILLO DE ALBORNOZ, José	Marqués de Casa Torres y conde de Albitas	1º Sec. Dª	Madrid	abogado, propietario	p: marqués de Casa Torres
1921	SANZ Y TOVAR, Gaspar			Madrid	abogado	
1921	ARMIJO GALLARDO, Faustino			Granada	capitán de Artillería	
1921	CASTRO Y GARNICA, Carlos de			Madrid		
1921	MAYCAS DE MEER PÉREZ DE RAMEAU, Tomás		1º y 2º Sec. Dª	Madrid	abogado	ap: conde de Eza, barón de Meer
1921	CRESPO-SAMANIEGO Y O'RYAN, Edmundo			Biarritz	secretario de Embajada	
1922	RAMÍREZ DE VILLAURRUTIA CAMACHO, Fco.			Bruselas	enviado extraordinario y ministro plenipotenciario	
1922	SOTO Y DOMEQ, Pedro de	Conde de Puertohermoso		J. de la Frontera		p: conde de Puerto-Hermoso; ap: marqueses de Santaella
1922	CANTHAL Y GIRÓN, Fernando			Cartagena		
1922	VILLACIEROS Y BENITO, Antonio			Madrid	comerciante	
1922	ITURRIAGA Y CODES, Félix de	Marqués del Romeral	1º Sec. Dª	Logroño	ingeniero, diputado	am: marqués del Romeral
1922	LIÓN DE PETRE, José			Valladolid	ingeniero	
1922	SCHWARTZ Y DÍAZ FLORES, Juan			Canarias	abogado	
1922	GONZÁLEZ DE GREGORIO Y ARRIBAS, José			Madrid	propietario	
1922	CASTILLO Y CAMPOS, Francisco del			Madrid	teniente auditor de Marina	
1922	MUGUIRO Y MUGUIRO, Santiago de			Madrid	propietario	
1922	DÍEZ Y DE ISASI, Federico			J. de la Frontera		
1922	PADILLA Y SATRÚSTEGUI, Ramón			Londres	secretario de Embajada	
1922	CRESPI DE VALLDAURA Y CAVERO, Mariano	Conde de Serramagna, barón de Callosa de Ensarriá		Madrid	abogado, propietario	p: conde de Castrillo y de Orgaz; am: condes de Sobradriel

Año	Nombre	Título nobiliario	Instituto Diplomático	Origen	Profesión del padre	Vínculos con la nobleza. Otros datos familiares
1922	MARTÍNEZ DE ORENSE Y GARCÍA, Carlos	Marqués de Patiño		Santiago		título de 1713, reconocido como marqués en 1953
1922	NAVARRO Y JORDÁN, Fernando			Tánger	cónsul	
1922	GARCÍA CONDE Y MENÉNDEZ, Alfonso			Pravia	propietario	
1922	JORRO Y BENEYTO, Jaime	Conde de Altea		Valencia	abogado	
1922	SOLER Y PUCHOL, Luis			Madrid	médico	
1922	BERMEJILLO Y SCHMIDTLEIN, Javier	Conde de Bermejillo del Rey		San Sebastián	propietario	
1922	RODRÍGUEZ Y RUIZ, Arturo			Madrid	empleado	
1922	VÍA VENTALLÓ, Valentín			Barcelona		
1922	TEJERO Y AGUIRRE, Hilario			Madrid		
1922	ARAGÓN Y CARRILLO DE ALBORNOZ, César			Guetaria		pp: marqueses de Casa Torres; h: conde de Albitas
1923	TOCA Y PÉREZ, Bernabé			Santander		
1923	ÁLVAREZ DE ESTRADA MARTÍN DE OLIVA, J.		IDC	Madrid		
1923	PIÑEYRO Y QUERALT, Ventura	Conde de Torralba de Aragón		Madrid	capitán de estado mayor	p: marqués de la Mera de Asta; a: marqués de Bendaña, GdE
1923	VARGAS Y MACHUCA O'SHEA, Antonio			San Sebastián		
1924	FERRER Y SICARS, Federico			Barcelona		
1924	MASPONS Y DE GRASOT, Rafael			Barcelona	abogado	
1924	NEVILLE Y ROMRÉE, Edgardo de	Conde de Berlanga de Duero		Madrid		
1929	BÁRCENAS Y DE LA HUERTA, Juan			Madrid	diplomático	hijo de Domingo de las Bárcelas y López Mollinedo
1929	AGUIRRE Y GONZALO, Antonio María			San Sebastián	rentista	
1929	OYARZÁBAL Y VELARDE, Ignacio		Sec D <sup>a</sup>	Madrid	agente de cambio y bolsa	
1929	CAMPUZANO Y CALDERÓN, Felipe	Conde de Mansilla	Sec. D <sup>a</sup>	Santander	abogado	
1929	VITURRO SOMOZA, Manuel			La Coruña		

Año	Nombre	Título nobiliario	Instituto Diplomático	Origen	Profesión del padre	Vínculos con la nobleza. Otros datos familiares
1929	FERNÁNDEZ SHAW E ITURRALDE, Daniel		Sec. D <sup>a</sup>	Madrid	abogado, escritor	hijo de Carlos Fernández Shaw
1929	PANIEGO ECAY, José			Zaragoza	veterinario	
1929	GARCÍA LAHIGUERA, Antonio		Sec. Consular	Navarra	propietario	
1929	HARDISSON PIZARROSO, Emilio		Sec. D <sup>a</sup>	Tenerife	cónsul de Portugal y de Colombia (¿hon.?)	
1929	SPOTTORNO Y MANRIQUE DE LARA, Jorge		Sec. D <sup>a</sup>	Cartagena	propietario	
1929	SANZ DE HEREDIA Y DE MANZANOS, Ramón			Madrid	abogado	
1929	SAINZ DE LLANOS, Miguel			Valladolid	ingeniero	
1929	OÑOS DE PLANDOLIT, Manuel		Sec. Consular	Vich	abogado	parece tener vinculación con el barón de Senaller y Gramenet
1929	CAREAGA Y ECHEVARRÍA, Luis			Madrid	abogado	
1929	VIÑALS Y DE FONT, Luis		Sec. D <sup>a</sup>	Girona	propietario	
1929	GRAU JULIÁN, Jaime			Asunción	propietario	
1930	BECERRA Y HERRÁIZ, Manuel			Melilla	ingeniero	
1930	FERNÁNDEZ ARROYO Y NAVARRO, Juan Antonio			Madrid	abogado	
1930	MORALES HERNÁNDEZ, Rafael			Monzón	ingeniero	
1930	CABEZA ANIDO, Salvador			Santiago	abogado, catedrático auxiliar de Derecho	
1930	LOJENDIO E IRURE, Juan Pablo			San Sebastián		
1930	GASSET NEIRA, Gerardo			La Coruña	abogado, diputado	hijo de Eduardo Gasset
1930	FOXÁ Y TORROBA, Agustín de	Conde de Foxá		Madrid	abogado	
1930	ROCA DE TOGORES Y PÉREZ DEL PULGAR, Luis		Sec. D <sup>a</sup> y Cons.	Biarritz	senador	pp: marqueses de Alquilba
1930	GARCÍA DE LLERA, Luis		Sec. D <sup>a</sup>	Badajoz	médico	
1930	MARÍN GARCÍA, Simón		Sec. Consular	Madrid	ingeniero de minas	
1930	MARCHESI Y FERNÁNDEZ, J. M <sup>a</sup>			La Coruña	comerciante	

Año	Nombre	Título nobiliario	Instituto Diplomático	Origen	Profesión del padre	Vínculos con la nobleza. Otros datos familiares
1930	BURRIEL RODRÍGUEZ, Germán		Sec. Consular	Valencia	comerciante	
1930	FERNÁNDEZ DE HENESTROSA Y LE MONTHEUX, Carlos	Marqués de Villadarias y de la Vera		Zarauz	abogado	ap: marqueses de Villadarias
1930	SEOANE Y DIANA, Pedro	Duque de Amalfí, marqués de Orellana la Vieja		Madrid	abogado	
1930	VARELA DE LIMIA Y PAÍS, Pedro			Santiago		
1930	SEBASTIÁN DE ERICE Y O'SHEA, Eduardo			Madrid		
1930	RUIZ TABANERA, Santiago			Zamora	comerciante	
1930	RODRÍGUEZ CEBRAL, Marcial			Santiago		
1930	VENTOSA ARAUZ, Jacinto		Sec. D <sup>a</sup>	Madrid	abogado	
1930	PALACIOS MATEOS, Pablo de			Madrid	médico	t: Emilio de Palacios y Fau

Elaboración propia. Fuentes: Escalafones de la carrera diplomática, publicados anualmente por el Ministerio de Estado, y los expedientes personales de los agentes diplomáticos aquí incluidos, albergados en el Archivo General de la Administración (su localización está relacionada en el apartado de Fuentes).

**Nota:** los diplomáticos están ordenados por año de ingreso en la carrera, según consta en los respectivos Escalafones, y dentro de cada año, por el lugar que ocupan en el escalafón.

#### Abreviaturas empleadas:

p: padre  
 pp: padres  
 a: abuelo  
 ap: abuelo(s) paterno(s)  
 am: abuelo(s) materno(s)  
 h: hermano  
 t: tío

## ANEXO 2

Cuadro N° 6. Claustro de profesores del Instituto Diplomático y Consular y Centro de Estudios Marroquíes<sup>1</sup>

Profesor	Asignatura	Cursos
ALTAMIRA Y CREVEA, Rafael (1856-1951)	Colonización española y extranjera	1913-1914
	Sistemas de colonización en África Sistemas de colonización extranjera en África	1913-1914 1918-1928
	Organización del Protectorado español en Marruecos comparada con los sistemas de colonización en África	1916-1918
	Historia política contemporánea de América	1916-1928 y 1931-1932
BADÍA MALAGRIDA, Carlos (1890-1937)	Estudios especiales de Geografía económica de España	1931-1932
BECKER Y GONZÁLEZ, Jerónimo (1857-1925)	Organización del Protectorado español en Marruecos	1923-1925
BELTRÁN Y RÓZPIDE, Ricardo (1852-1928)	Geografía mercantil universal Estudios especiales de Geografía económica de España	1913-1914 1916-1928
BULLÓN Y FERNÁNDEZ, Eloy (1879-1957)	Historia política contemporánea Historia política de los pueblos europeos y asiáticos Historia política contemporánea de Europa y Asia en relación, especialmente, con España	1913-1914 1916-1928 1931-1932
FERNÁNDEZ PRIDA, Joaquín (1863-1942)	Procesos del Derecho internacional público y privado Historia de los tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815 <sup>2</sup>	1913-1914 1914-1918
GARCÍA ALONSO,	Geografía económica y mercantil universal	1916-1925
GARCÍA DE LINARES, Ramón	Instituciones jurídicas de los pueblos musulmanes (y en especial del Imperio marroquí)	1913-1928 y 1931-1932
GOICOECHEA Y COSCUELLELA, Antonio (1876-1953)	Historia de los tratados y relaciones internacionales de España a partir de 1815 <sup>3</sup> Historia del Derecho internacional, con estudio especial de los tratados y relaciones diplomáticas de España a partir de 1815	1917-1928 1931-1932

<sup>1</sup> No disponemos de datos sobre la ordenación académica de los tres cursos cursos de 1928 a 1931, dado que las memorias referentes a los cursos 1927-1928 y 1928-1929 no presentan esos datos para los respectivos cursos posteriores, como era habitual y, por otro lado, no se publicó memoria del curso 1929-1930.

Profesor	Asignatura	Cursos
GONZÁLEZ HONTORIA, Manuel <sup>4</sup> (1878-1954)	Evolución social y política de los pueblos asiáticos independientes	1913-1914
LÓPEZ FERRER, Luciano (1869-1945)	Organización del Protectorado español en Marruecos <sup>4</sup>	1918-1923
LÓPEZ SÁNCHEZ, Antonio	Geografía política, económica y mercantil universal	1931-1932
MARTÍN PEINADOR, León (1853- ?)	Geografía e Historia de Marruecos	1913-1914 y 1916-1928
MONTOTO DE SEDAS, Luis	Geografía económica y mercantil universal	1925-1928
SANGRÓNIZ Y CASTRO, José Antonio (1895-1980)	Organización del Protectorado español en Marruecos	1925-1931
SPOTTORNO SANDOVAL, Ricardo (1870-1938)	Derecho diplomático	1916-1928 y 1931-1932
TORROBA SACRISTÁN, José	Legislación aduanera, de transportes marítimos y de emigración Legislación de transportes marítimos, aduanas, emigración y estadísticas	1916-1928 1931-1932
	Derecho consular	1916-1928 y 1931-1932

Elaboración propia. Fuente: Memorias anuales del Instituto Diplomático y Consular.

<sup>2</sup> Fernández Prida imparte esta asignatura hasta noviembre de 1917, cuando es nombrado ministro de Gracia y Justicia y empieza a hacerse cargo de ella, de manera interina al principio, Antonio Goicoechea. Cuando vuelve al Instituto, tras finalizar su cargo de ministro, en abril de 1918, sólo ocupará el cargo de Rector, con el objetivo de atender mejor dichas funciones. (Vid. ARAJYL, Caja 22, Libro N° 6, pp. 60-61)

<sup>3</sup> Tras el periodo de interinidad, se hará cargo de la asignatura de manera definitiva en abril de 1918. Al ser nombrado ministro de la Gobernación, en abril del año siguiente, la asignatura será desempeñada de manera interina por Luciano López Ferrer. Regresa al Instituto al inicio del curso 1919-1920. Vid. ARAJYL, Caja 22, Libro N° 6, pp. 110 y 140.

<sup>4</sup> Deja de ser profesor del Instituto en el curso 1916-1917, siendo nombrado profesor honorario. Entre 1914 y 1916 parece que siguió impartiendo docencia, porque hay referencias a una permuta de asignaturas entre él y Fernández Prida, pero no queda claro qué asignaturas se intercambiaron.

<sup>5</sup> En octubre de 1921 es nombrado Secretario General de la Alta Comisaría española en Marruecos. Su cátedra será impartida de manera interina por Ricardo Spottorno mientras ocupe dicho cargo. Vid. ARAJYL, Caja 41, exp. 10.



## Cuadros de las representaciones diplomáticas española y francesa

Cuadro N° 8. Representación diplomática y consular de España en 1902

Países	Embajada	Legación	Consulado General	Consulado
Alemania	X		1	2
Argentina		X	-	2
Austria-Hungría	X		-	1
Bélgica		X	1	-
Brasil		X	-	-
Colombia		X	-	-
Costa Rica			-	1
Cuba			1	2
Chile		X	-	1
China		X	-	1
Ecuador			-	1
Egipto		X	-	-
Estados Unidos		X	1	1
Filipinas			1	1
Francia	X		2	11
Gran Bretaña	X		2	7
Guatemala		X	-	-
Italia	X		1	2
Japón		X	-	1
Marruecos		X	-	8
Méjico		X	-	2
Países Bajos		X	-	1
Perú		X	-	1
Portugal		X	1	3
Puerto Rico			-	1
Regiones Berberiscas			1 (Túnez)	-
Rumanía			-	1
Rusia	X		-	2
Santa Sede	X		-	-
Santo Domingo			-	1
Suecia y Noruega		X (Estocolmo)	-	1
Suiza			-	1
Turquía		X	-	4
Uruguay		X	-	1
Venezuela		X	-	1
TOTAL				
35	7	19	12	62

Elaboración propia. Fuente: presupuestos del Ministerio de Estado. *Boletín del Ministerio de Estado*, 1902.

**Cuadro N° 9. Representación diplomática y consular de  
España en 1913**

Países	Embajada	Legación	Consulado General	Consulado
Alemania	X		1	2
Argentina		X	-	2
Austria-Hungría	X		-	2
Bélgica		X	1	-
Bolivia			-	1
Brasil		X	-	3
Colombia		X	-	-
Costa Rica			-	1
Cuba		X	-	4
Chile		X	-	1
China		X	-	1
Ecuador			-	1
Egipto		X	-	-
El Salvador		X (1)	-	-
Estados Unidos		X	1	3
Filipinas			1	1
Francia	X		2	12
Gran Bretaña	X		2	9
Grecia			-	1
Guatemala		X	-	-
Italia	X		1	3
Japón		X	-	1
Marruecos		X	-	8
Méjico		X	-	2
Noruega		X	-	1
Países Bajos		X	-	1
Panamá			-	1
Paraguay			-	1
Persia		X (1)	-	-
Perú		X	-	1
Portugal		X	1	3
Puerto Rico			-	1
Regiones Berberiscas			1 (Túnez)	-
Rumanía		X	-	-
Rusia	X		-	2
Santa Sede	X		-	-
Santo Domingo			-	1
Suecia		X	-	-
Suiza		X	-	1
Turquía		X	-	6
Uruguay		X	-	1
Venezuela		X	-	1
TOTAL				
42	7	25	11	79

Elaboración propia. Fuente: presupuestos del Ministerio de Estado. *Boletín del Ministerio de Estado*, 1913.



**Cuadro N° 10. Representación diplomática y consular de España en  
1920/1921**

Países	Embajada	Legación	Consulado General	Consulado
Alemania	X		1	6
Argentina	X		1	3
Austria		X	-	1
Bélgica		X	1	1
Bolivia			-	1
Brasil		X	1	5
Bulgaria		X	-	1
Colombia		X	-	1
Costa Rica			-	1
Cuba		X	1	3
Checoslovaquia		X	-	1
Chile		X	-	1
China		X	-	1
Dinamarca		X	-	1
Ecuador			-	1
Egipto		X (Ag. dipl)	-	2
El Salvador		X (1)	-	1
Estados Unidos	X		1	6
Filipinas			1	-
Finlandia		X	-	1
Fiume			-	1
Francia	X		2	14
Gran Bretaña	X		2	10
Grecia		X	-	2
Guatemala		X	-	1
Honduras			-	1
Hungría			-	1
Italia	X		1	5
Japón		X	-	1
Marruecos		X	-	6
Méjico		X	1	4
Nicaragua			-	1
Noruega		X	-	1
Países Bajos		X	-	2
Panamá			-	1
Paraguay			-	1
Persia			-	1
Perú		X	-	1
Polonia		X	-	2
Portugal		X	1	4
Puerto Rico			-	1
Regiones Berberiscas			1 (Túnez)	-
Rumanía		X	-	1
Rusia			-	1
Santa Sede	X		-	-
Santo Domingo			-	1
Suecia		X	-	1
Suiza		X	-	2
Turquía		X	-	5
Uruguay		X	-	1
Venezuela		X	-	1
Yugoslavia		X	-	1
TOTAL				
52	7	30	15	113

Elaboración propia. Fuente:  
presupuestos del Ministerio de  
Estado. *Boletín del Ministerio de  
Estado*, 1920-1921.

Cuadro N° 11. Representación diplomática y consular de España en 1930

Países*	Embajada	Legación	Consulado General	Consulado
Albania			-	1
Alemania	X		1	7
Argentina	X		1	5
Austria		X	-	-
Bélgica	X		1	2
Bolivia		X	-	1
Brasil		X	1	6
Bulgaria		X	-	1
Colombia		X	-	2
Costa Rica			1	-
Cuba	X		1	4
Checoslovaquia		X	-	1
Chile	X		1	1
China		X	1	1
Dantzig			-	1
Dinamarca		X	-	1
Ecuador		X	-	1
Egipto		X	-	2
El Salvador		X	-	1
Estados Unidos	X		1	8
Estonia			-	1
Filipinas			1	-
Finlandia		X	-	-
Francia	X		3	18
Gran Bretaña	X		4	8
Grecia		X	1	1
Guatemala		X	-	1
Haití			-	1
Honduras			-	1
Hungría		X	-	-
Italia	X		1	7
Japón		X	-	1
Letonia		X	-	1
Líbano			-	1
Lituania			-	1
Marruecos			1	6
Méjico		X	1	4
Nicaragua			-	1
Noruega		X	-	1
Países Bajos		X	1	1
Palestina			1	-
Panamá			1	-
Paraguay		X	-	1
Persia			-	1
Perú		X	-	1
Polonia		X	-	1
Portugal	X		1	6
Puerto Rico			1	-
República Dominicana			-	1
Rumanía		X	-	1
Santa Sede	X			
Suecia		X	-	1
Suiza		X	1	1
Tripolitania			-	1
Turquía		X	1	1
Uruguay		X	1	-
Venezuela		X	-	1
Yugoslavia		X	-	-
TOTAL	11	30	29	118

Elaboración propia. Fuente: presupuestos de la Secretaría de Asuntos Exteriores. *Presidencia del Consejo de Ministros. Asuntos Exteriores. Boletín*, 1930.

**Cuadro N° 12. Representación diplomática y consular de  
Francia en 1903**

País	Embajada	Legación	Consulado general	Consulado
Alemania	X		3	5
Argentina		X	-	3
Austria-Hungría	X		2	2
Baviera		X	-	-
Bélgica		X	1	2
Bolivia			1	-
Brasil		X	-	4
Guatemala		X	-	-
Costa Rica			-	1
Chile		X	-	1
China		X	1	8
Colombia		X	-	1
Corea		X	-	-
Cuba		X	-	1
Dinamarca		X	-	-
R. Dominicana			1	-
Ecuador		X	-	-
España	X		1	8
EEUU	X		1	4
Etiopía		X	-	-
Gran Bretaña	X		6	14
Grecia		X	-	2
Haití		X	-	-
Italia	X		2	7
Japón		X	-	1
Luxemburgo		X	-	-
Marruecos		X	-	1
Mascate			-	1
Méjico		X	-	1
Montenegro		X	-	-
Paraguay			1	-
Países Bajos		X	1	2
Perú		X	-	-
Persia		X	-	1
Portugal		X	-	1
Rumanía		X	-	2
Rusia	X		2	4
Santa Sede	X		-	-
Serbia		X	-	-
Siam		X	-	-
Suecia y Noruega		X	1	-
Suiza	X		2	2
Túnez		X	-	1
Turquía	X		8	12
Uruguay		X	-	-
Venezuela		X	-	-
Zanzíbar			-	1
TOTAL	10	31	34	93

Elaboración propia. Fuente:  
*Annuaire diplomatique et  
consulaires de la République  
française pour 1903.*

**Cuadro N° 13. Representación diplomática y consular de  
Francia en 1913**

País	Embajada	Legación	Consulado general	Consulado
Alemania	X		3	5
Argentina		X	-	4
Austria-Hungría	X		2	2
Baviera		X	-	1
Bélgica		X	1	1
Bolivia		X	-	-
Brasil		X	-	4
Bulgaria		X	-	1
Guatemala		X	-	-
Costa Rica			-	1
Chile		X	-	1
China		X	2	7
Colombia		X	-	-
Cuba		X	-	1
Dinamarca		X	-	-
R. Dominicana		X	-	-
Ecuador		X	-	-
España	X		1	7
EEUU	X		2	4
Etiopía		X	-	1
Gran Bretaña	X		6	12
Grecia		X	-	2
Haití		X	-	-
Italia	X		4	4
Japón	X		-	2
Luxemburgo		X	-	-
Marruecos		X	1	4
Mascate			-	1
Méjico		X	-	1
Mónaco			1	-
Montenegro		X	-	-
Noruega		X	-	-
Panamá			-	1
Paraguay		X	-	-
Países Bajos		X	1	1
Perú		X	-	-
Persia		X	-	1
Portugal		X	-	2
Rumanía		X	-	1
Rusia	X		2	6
Santa Sede				
Serbia		X	-	-
Siam		X	-	2
Suecia		X	-	-
Suiza	X		2	2
Túnez		X	-	1
Turquía	X		6	11
Uruguay		X	-	-
Zanzíbar			-	1
TOTAL	10	33	34	95

Elaboración propia. Fuente:  
*Annuaire diplomatique et consulaires  
de la République française pour 1913.*

**Cuadro N° 14. Representación diplomática y consular de  
Francia en 1921**

País	Embajada	Legación	Consulado general	Consulado
Albania			-	1
Alemania	X		4	7
Argentina		X	-	4
Austria		X	-	1
Baviera		X	-	2
Bélgica	X		1	5
Bolivia		X	-	-
Brasil	X		-	5
Bulgaria		X	-	2
Guatemala		X	-	-
Costa Rica			-	1
Checoslovaquia		X	-	2
Chile		X	-	3
China		X	1	8
Chipre			-	1
Colombia		X	-	-
Cuba		X	-	1
Dinamarca		X	-	1
R. Dominicana			-	1
Ecuador		X	-	-
Egipto			1	4
España	X		1	9
EEUU	X		3	5
Etiopía		X	-	1
Finlandia		X	-	-
Gran Bretaña	X		5	17
Grecia		X	-	3
Haití		X	-	-
Italia	X		3	9
Japón	X		-	3
Liberia			-	1
Luxemburgo		X		
Marruecos			1	2
Méjico		X	-	3
Mónaco			1	-
Noruega		X	-	-
Panamá			-	1
Paraguay		X	-	-
Países Bajos		X	-	3
Perú		X	-	-
Persia		X	-	3
Polonia		X	-	4
Portugal		X	-	3
Rumanía		X	-	3
Rusia				
Santa Sede				
R. de los Serbios, Croatas y Eslovenos		X	-	2
Siam		X	-	2
Suecia		X	-	-
Suiza	X		1	5
Túnez		X	-	-
Uruguay		X	-	-
Venezuela		X	-	-
Zanzíbar			-	1
TOTAL	9	33	22	129

Elaboración propia. Fuente:  
*Annuaire diplomatique et consulaires  
de la République française pour 1921.*

**Cuadro N° 15. Representación diplomática y consular de  
Francia en 1929-1930**

País	Embajada	Legación	Consulado general	Consulado
Afganistán		X	-	-
Albania		X	-	-
Alemania	X		2	9
Argentina	X		-	3
Austria		X	-	-
Baviera		X	-	2
Bélgica	X		1	6
Bolivia		X	-	-
Brasil	X		-	6
Bulgaria		X	-	1
Guatemala		X	-	-
Costa Rica			-	2
Checoslovaquia		X	-	2
Chile		X	-	2
China		X	1	13
Chipre			-	1
Colombia		X	-	-
Cuba		X	-	1
Dinamarca		X	-	1
R. Dominicana		X	-	-
Ecuador		X	-	-
Egipto		X	-	4
España	X		1	9
Estonia		X	-	-
EEUU	X		2	6
Etiopía		X	-	1
Finlandia		X	-	-
Gran Bretaña	X	X	6	14
Grecia		X	-	3
Haití		X	-	-
Hiyaz			-	1
Hungría		X	-	-
Italia	X		1	14
Irak			-	2
Japón	X		-	3
Letonia		X	-	1
Liberia			-	1
Lituania		X	-	-
Luxemburgo		X	-	-
Marruecos		X	-	3
Méjico		X	-	2
Mónaco			1	-
Noruega		X	-	-
Palestina y Transjordania			1	2
Panamá			-	1
Paraguay		X	-	-
Países Bajos		X	1	2
Perú		X	-	-
Persia		X	-	2
Polonia	X		-	5
Portugal		X	-	4
Rumanía		X	-	4
Santa Sede	X		-	-
Siam		X	-	2
Siria y Líbano		X		
Suecia		X	-	-
Suiza	X		1	
Túnez		X		
Turquía	X		2	6
URSS	X		-	-
Uruguay		X	-	-
Venezuela		X	-	-
Yugoslavia		X	-	3
Zanzíbar			-	1
TOTAL	14	42	20	145

Elaboración propia. Fuente:  
*Annuaire diplomatique et consulaires  
de la République française pour  
1929-1930.*

Organización de los servicios de la SDN en diferentes países

Cuadro N° 16. Organización de los servicios de la SDN en diferentes países.  
Elaboración propia. Fuente: respuestas (ppalmente, mayo-julio 1930) de los representantes españoles a una Orden circular del subsecretario de 14 de mayo de 1930. AGA, 82/5468, ex. 9.

País	Organismo	Personal	Atribuciones	Relaciones con los otros servicios públicos	Selección de delegados
Alemania	Oficina sobre Sociedad de Naciones (dentro de la Sección II, Oeste y Suroeste de Europa)	Jefe, consejero de Legación, informante y otros tres funcionarios superiores, junto al personal administrativo	No sólo información de los asuntos de la SDN y preparación de las reuniones del Consejo y Asamblea, sino que parece tener amplias competencias, en asuntos como «cuestiones de interpretación y aplicación del Pacto de la Sociedad de las Naciones, en colaboración con la Sección de Judiciales», «cuestiones políticas de seguridad en la Sociedad de las Naciones».		Competencia de la Oficina para las reuniones del Consejo y Asamblea; para las demás, de acuerdo entre los organismos interesados y las demás autoridades.
Austria	No hay. Los asuntos se reparten entre las secciones a las que competen. La sección 15ª (asuntos jurídicos) se encarga de los asuntos que no entran con claridad en la competencia de otra			Todos los asuntos de la SDN son competencia del Departamento de Asuntos exteriores, que se pone en contacto con los otros ministerios en caso de ser necesario.	«La preparación para tomar parte a los Congresos y a las Conferencias organizadas por la Sociedad de Naciones así como la selección de los Delegados austriacos para esos Congresos y Conferencias se hace de la misma manera como cuando se toma parte a otros Congresos o Conferencias internacionales. En consecuencia, la Cancillería Federal, Departamento de Negocios Extranjeros, se encarga de los preparativos necesarios y si el asunto así lo exige se pone de común acuerdo con los Ministerios Federales interesados en la materia.” Los delegados se nombran por el Consejo de Ministros, a propuesta del departamento de Negocios Extranjeros.
Bélgica	Oficina Belga de la Sociedad de Naciones	Ministro plenipotenciario y personal auxiliar (mecanógrafos y archiveros-bibliotecarios). No tiene otro personal diplomático adscrito directamente. Se estipula que se aumentará el personal diplomático adscrito a la Sección de Política General, de manera que por rotación, todos los que tienen un grado inferior al de Ministro plenipotenciario, pasen a prestar servicio durante algún tiempo en esta oficina.	La Oficina se halla autorizada para entenderse, directamente, con carácter oficioso, con las distintas Secciones que comprende el organismo central de la SDN (la correspondencia oficial se hace a través del jefe del Departamento). Se ocupa de la preparación e informe de los asuntos a tratar por el Consejo y la Asamblea, en lo relativo a Bélgica. «A este fin el Jefe de la Oficina prepara y firma escritos que examinan los Consejos de Ministros, cuando la cuestión lo requiere, y, con frecuencia dicho Ministro Plenipotenciario es llamado ante el Gabinete para ampliar su informe, siguiendo la costumbre establecida por la Administración belga.»	«Las normales en casos similares, sin que el Jefe de la Oficina pueda dirigirse, directamente, oficialmente a otro Departamento.»	Nombrados por el Ministro de Exteriores.
Bolivia	Sección de Límites y Congresos Internacionales	Jefe de Sección y oficial Auxiliar	Centraliza los asuntos de la SDN.		Son los mismos delegados que se ocupan de la preparación de los trabajos. Tiene un delegado permanente en Ginebra y otro delegado permanente para las conferencias del tráfico de opio y drogas nocivas.
Colombia	No hay. La Sección 5ª del Ministerio (Organismos internacionales) se ocupa de los asuntos de la SDN		Prepara toda la correspondencia y documentos que deben ir a conocimiento de otra entidad.	Las secciones del Ministerio no se corresponden como entidades autónomas; y con las otras entidades públicas solo se corresponde el Ministerio.	A las conferencias y congresos van los delegados permanentes ante la Liga. Si hay asuntos de otros ministerios, el ministerio en cuestión designa representante. Si es preciso, se ponen de acuerdo con la Comisión Asesora del Ministerio de Relaciones Exteriores.
Cuba	Negociado de la Liga de las Naciones	Jefe, subjefe, dos oficiales, cuatro mecanógrafos y un traductor	Centraliza, unifica y coordina las relaciones de la Secretaría General y dependencias de la Liga con las Oficinas de la Administración cubana.	Es también la oficina encargada de la tramitación de los asuntos referentes a la Liga ante otras instituciones del Estado, como el Senado.	Designados por el gobierno, que consulta a los departamentos competentes cuando se trata de reuniones técnicas.

Pais	Organismo	Personal	Atribuciones	Relaciones con los otros servicios públicos	Selección de delegados
El Salvador	No hay. Sólo un Delegado permanente en Ginebra				
Finlandia	La Oficina de la Sociedad de las Naciones	Jefe de la Oficina, una agregada, una archivista y una empleada de oficina			La prepara la Oficina y son informados el Consejo de ministros y el Presidente de la República; su trabajo también está preparado por la Oficina. Los delegados para la Conferencia general del trabajo, y su trabajo lo hace el Ministerio de Asuntos Sociales.
Francia	Service Français de la Société des Nations (Direction Affaires Politiques et Commerciales)	Jefe del Servicio (ministro plenipotenciario), Sección política (jefe de sección, subjefe y un redactor), Sección jurídica y económica (jefe de sección, subjefe y un redactor), Secretaría (subjefe de sección, un redactor, dos clasificadoras y cuatro dactilógrafas), tres <i>officiers de liaison</i> (militar, naval y aéreo)	Centraliza la información sobre la SDN proveniente de los puestos franceses en el extranjero y de las diferentes administraciones; órgano de estudio de las cuestiones relativas a la SDN que puedan interesar a Francia; prepara las instrucciones del representante de Francia en el Consejo y en la Asamblea; coordina la acción de las administraciones y de las asociaciones francesas en lo relativo a la SDN.	Todo lo relativo a la SDN, en todos sus extremos, está centralizando en este servicio, y desde ahí se gestiona todo el trabajo relativo a estas cuestiones, en colaboración con los ministerios competentes.	Los designan los departamentos ministeriales competentes. El Servicio tiene potestad para modificar estas designaciones. Rara vez la ejerce
Grecia	Oficina de la Sociedad de las Naciones y Delegación Permanente en Ginebra	La OSDN tiene un director (secretario de 1ª clase) y un secretario. La Delegación Permanente en Ginebra un delegado (consejero de Legación), archivista y ujier.			A cargo exclusivo del ministro.
Guatemala	Absoluto desconocimiento de la SDN por parte del Ministerio de Asuntos exteriores				
Holanda	Section des Affaires de la Société des Nations	Director y dos secretarios		Se encarga de centralizar todas las cuestiones, repartirlas a los departamentos competentes y luego, cuando la decisión ha sido tomada, redacta y envía la respuesta. Igualmente, prepara el trabajo de los congresos y conferencia, de acuerdo con las otras secciones del ministerio y con los otros ministerios competentes. En lo que se refiere a los asuntos relativos a los territorios de ultramar, las comunicaciones necesarias son hechas al Ministerio de las Colonias, manteniendo la centralización de las comunicaciones con la Secretaría de la SDN, en la sección del ministerio de exteriores.	«Les services compétents ont une influence prépondérante sur les choix des délégués; la section des affaires de la Société des Nations s'occupe des formalités relatives à la nomination».
Hungría	No hay. Los asuntos de la SDN son tratados por el Ministerio, que los reparte entre sus secciones			Si las cuestiones a tratar en las reuniones previstas competen a algún otro departamento, se ponen de acuerdo con dicho ministerio.	Los nombra el Ministerio de Asuntos exteriores; en caso de que haya competencia de otros ministerios, se nombran de acuerdo con estos.
Italia	Direzione Generale degli Affari della Società delle Nazioni	Director general (ministro plenipotenciario), jefe de la I Oficina (secretario de legación de primera clase), dos secretarios, regente de la II oficina (secretario de legación), con su secretario. Agregados a la Dirección general en calidad de peritos consejeros: primer presidente de la Corte de Apelación, un ministro, un consejero de estado y un comandante, capitán de navío.	Coordinación entre los departamentos del ministerio y entre los ministerios; preparación de las sesiones de la Asamblea y Consejo; estudio de las cuestiones políticas, jurídicas, económicas y técnicas de la SDN y sus diferentes organismos y entidades. Los otros departamentos del ministerio y de la Administración son tenidos al tanto de lo que les pueda interesar y la Dirección les pide su parecer técnico de manera esporádica.		Es la Dirección la que los nombra; pide consejo a los departamentos para la nominación.



País	Organismo	Personal	Atribuciones	Relaciones con los otros servicios públicos	Selección de delegados
Japón	Los asuntos de la SDN son conocidos en la Dirección de los Tratados y Convenciones (en su 3ª Sección). En París contaba con la Oficina Imperial Japonesa de la SDN	Tokio: director, jefe de Sección, cinco secretarios, seis <i>comis et employés</i> ; París: director (enviado extraordinario y ministro plenipotenciario), subdirector, tres secretarios, dos <i>chancelliers</i> , junto a algunos empleados y personas especialmente comisionadas.	La Oficina de París está encargada de las relaciones entre el Ministerio y la SDN. Es ella la que recibe las comunicaciones de la Secretaría y los reenvía al Ministerio de Asuntos Exteriores y a la inversa.	Lo relacionado con la SDN es gestionado por la Dirección señalada; pero se lleva acabo de acuerdo con la Dirección de Asia o la de Europa y América (asuntos de diplomacia general) o con la Dirección de Comercio (comercio, navegación inmigración) o la de Información. Además, se gestionan de acuerdo con otros ministerios, en función del carácter de los asuntos a tratar. Los asuntos importantes son generalmente tratados en Consejo de ministros.	Es el Ministerio de Asuntos Exteriores el que prepara las reuniones, bien solo, bien en colaboración con otros departamentos del Ministerio o con otros ministerios. Los delegados se escogen en deliberación con las autoridades competentes, tratando de nombrar a personas que estén en Europa.
Paraguay	No hay. Los asuntos de la SDN son tratados por la Sección Política y Diplomática				Los delegados en los congresos y conferencias de la SDN son designados por el poder ejecutivo y reciben instrucciones directas de la Cancillería.
Perú	La Sección de Congresos y Conferencias trata también las cuestiones de la SDN	Jefe y dos empleados subalternos	Enlace entre el ministerio de exteriores y los otros ministerios. Muy poco trabajo e implicación.		El responsable es el Ministerio de Relaciones Exteriores.
Polonia	Sección de la SDN (una de las 4 secciones de la Oficina de Organizaciones Internacionales, que constituye la 1ª Oficina del Departamento Político-Económico del Ministerio)	Jefe (sub-jefe de la Oficina de Organizaciones Internacionales), consejero ministerial; seis miembros que tienen a cargo diversas secciones; tres consejeros ministeriales y tres <i>rapporteurs</i> .	Además de una labor de enlace con la Secretaría de la SDN para las otras secciones del ministerio y para los otros ministerios; y de una labor de preparación de los congresos, y estudio de los informes y demás documentos emanados de la SDN, es esta sección la que se encarga de preparar y redactar las instrucciones destinadas a los delegados de Polonia a las asambleas, consejos, conferencias y comisiones. Su correspondencia con la Secretaría de la SDN se hace a través del delegado permanente.	Está en relación con los otros departamentos y otros ministerios para los asuntos en que son competentes.	
Portugal	Secretaría Portuguesa de la Sociedad de las Naciones (comprende una sección para la SDN y otra sección para la OIT)	Ministro plenipotenciario de 1ª clase, otro de 2ª, primer, segundo y tercer secretarios de Legación.	La primera sección: Preparación trabajos para las reuniones; centralización de los asuntos de la SDN; nexo entre los diferentes departamentos del ministerio y entre este y las distintas autoridades; las instrucciones para los delegados a dichas reuniones. La segunda sección: centralizar correspondencia con la OIT; órgano de ligazón entre la OIT y las entidades portuguesas que se tienen que relacionar con ella; trabajos preparatorios de las reuniones de la OIT.		
Reino Unido	Liga de las Naciones y Departamento del Oeste (antiguo Departamento del Oeste)	Dos expertos —un consejero y un consejero técnico—	No especifica realmente sus atribuciones, que más bien parecen ser pocas.		Todas las instrucciones a los delegados se dan oficialmente por el Secretario de Estado para los Negocios Extranjeros. El delegado en el Consejo es el Secretario de Estado para Negocios Extranjeros; en la Asamblea los delegados son nombrados por el presidente del Consejo de Ministros; para las conferencias técnicas, los ministerios competentes nombran a los delegados, aunque es el Secretario de Estado para Negocios Extranjeros el que les nombra oficialmente y les dota de instrucciones oficiales.
República Checoslovaca	Sección especial en la División política del Ministerio de Asuntos Exteriores	Cuatro funcionarios	Todas las cuestiones relativas a la SDN y es la única que mantiene correspondencia con la Secretaría General, por intermedio del delegado permanente ante la Sociedad. Prepara los congresos y conferencias, buscando información ante los otros departamentos del ministerio y ante otros ministerios. Elabora las instrucciones para la delegación que va a Ginebra.		

País	Organismo	Personal	Atribuciones	Relaciones con los otros servicios públicos	Selección de delegados
Rumania	Sección de la Sociedad de las Naciones y de las Minorías (en la Dirección de Política Oriental)	Consejero de legación, secretario de legación de segunda clase, agregado de legación y dactilógrafo.	Le llegan los informes de la legación de Rumania en Ginebra, los documentos y cartas circulares de la Secretaría General y toda la correspondencia sobre la SDN. Las cuestiones económicas no las trata esta sección, sino que son enviadas a la Dirección Económica.		De libre elección del gobierno.
Suecia	La Sección 1ª de la División Política del Ministerio es la encargada de las cuestiones de la SDN	Jefe de Sección, secretario y archivero mecanógrafo	Centraliza la correspondencia de la Secretaría de la SDN y recibe la correspondencia de los otros ministerios antes de ser expedida a Ginebra		La preparación de las reuniones y conferencias corresponde a cada sección del ministerio en función de las competencias, quien lo hace en colaboración con los ministerios interesados, consultando a la sección de la SDN; la sección de la SDN está encargada de preparar las reuniones de derecho internacional, del desarme, arbitraje y de seguridad, así como de las sesiones de la asamblea y las reuniones del consejo.
Suiza		Jefe de Sección, tres juristas adjuntos, funcionario con categoría de segundo secretario, un administrativo y una dactilógrafa	Todas las relaciones con la SDN.		
Uruguay	Una sección del Ministerio	Jefe de Sección (secretario de primera clase) y "el número de subalternos que el trabajo requiere y que varía considerablemente"		«Las ordinarias con las otras secciones y por conducto de la Superioridad con los demás centros».	Para los asuntos no técnicos, el ministro propone al presidente de la República; para los técnicos, los ministerios competentes hacen la propuesta al Consejo Nacional de Administración para que decida junto con el presidente de la República.
Venezuela	Servicio de la Sociedad de Naciones. Adscrito a la Dirección de Política Internacional				Nombrados por la Cancillería, elegidos en cada caso, en base a sus competencias en la materia a tratar.
Yugoslavia*	Sección de la Liga de las Naciones (una de las cinco del Departamento Político)	Jefe, tres secretarios de diferentes categorías y dos agregados diplomáticos		Relación asidua aunque autónoma con las otras secciones de Negocios Extranjeros y en comunicación directa y libre con los demás centros de la Administración pública y con la delegación en Ginebra.	Los delegados que hayan de abogar por los criterios y objetivos de yugoslavos en Ginebra los selecciona esta Sección.
España	Oficina Española de la Sociedad de Naciones	Director (Subsecretario de Estado), jefe (ministro residente), dos subjefes (secretario de primera clase y cónsul de primera clase), dos secretarios de segunda clase, dos traductores, un oficial para el Archivo, cuatro mecanógrafos y personal subalterno.	Centralizar los servicios relacionados con la Sociedad de Naciones, distribuirlos a los centros competentes, para su estudio, coordinar la acción de los diversos departamentos ministeriales, también en vista de la preparación, por parte del Gobierno, de las instrucciones propias en cada caso.	Transmisión de la información y correspondencia, centralización de la misma y coordinación de la acción de los diferentes departamentos ministeriales.	Nombrados por el Ministerio de Estado.

## ÍNDICE DE CUADROS, MAPAS, GRÁFICAS E IMÁGENES

### 1. CUADROS

Cuadro N° 1. Presupuesto del Instituto Diplomático y Consular. ....	66
Cuadro N° 2. Alumnos diplomados de l'École Libre des Sciences Politiques, por curso escolar y sección (1915-1930). ....	68
Cuadro N° 3. Alumnos matriculados en el Instituto Diplomático y Consular, por secciones y cursos. Resultados de los exámenes por cursos. ....	70
Cuadro N° 4. Agregados diplomáticos, 1904-1930. ....	507
Cuadro N° 5. Plan de estudios del Instituto Diplomático y Consular y Centro de Estudios Marroquíes. ....	103
Cuadro N° 6. Claustro de profesores del Instituto Diplomático y Consular. ....	517
Cuadro N° 7. Comercio de exportación de España por países de destino y valores totales. 1901, 1912, 1919 y 1929 ....	372
Cuadro N° 8. Representación diplomática y consular de España en 1902. ....	519
Cuadro N° 9. Representación diplomática y consular de España en 1913. ....	520
Cuadro N° 10. Representación diplomática y consular de España en 1920-1921. ....	521
Cuadro N° 11. Representación diplomática y consular de España en 1930. ....	522
Cuadro N° 12. Representación diplomática y consular de Francia en 1903. ....	523
Cuadro N° 13. Representación diplomática y consular de Francia en 1913. ....	524
Cuadro N° 14. Representación diplomática y consular de Francia en 1921. ....	525
Cuadro N° 15. Representación diplomática y consular de Francia en 1929-1930. ....	526
Cuadro N° 16. Organización de los servicios de la SDN en diferentes países. ....	527

### 2. GRÁFICAS

Gráfica N° 1. Proporción de aristócratas y plebeyos entre los nuevos agentes ingresados en la carrera diplomática entre 1904 y 1930. ....	154
Gráfica N° 2. Origen socio-profesional de los agentes que ingresaron en la carrera diplomática entre 1904 y 1930, según la profesión de sus padres. ....	156
Gráfica N° 3. Origen socio-profesional de los agentes que ingresaron en la carrera diplomática entre 1904 y 1930, según la profesión de sus padres. Variación de proporciones ....	157

### 3. MAPAS

Mapa Nº 1. Representación diplomática de España. 1902.....	355
Mapa Nº 2. Representación diplomática de España. 1913.....	356
Mapa Nº 3. Representación diplomática de España. 1930.....	357
Mapa Nº 4. Representación diplomática de Francia. 1903.....	360
Mapa Nº 5. Representación diplomática de Francia. 1913.....	361
Mapa Nº 6. Representación diplomática de Francia. 1929-1930.....	362
Mapa Nº 7. Representación consular de España. 1902.....	375
Mapa Nº 8. Representación consular de España. 1913.....	376
Mapa Nº 9. Representación consular de España. 1930.....	377
Mapa Nº 10. Representación consular de Francia. 1903.....	381
Mapa Nº 11. Representación consular de Francia. 1913.....	382
Mapa Nº 12. Representación consular de Francia. 1929-1930.....	383

### 4. IMÁGENES

Imagen Nº 1. Sesión inaugural del primer curso del Instituto Diplomático y Consular. .	74
Imagen Nº 2. Junta de Gobierno de la Real Academia de Jurisprudencia y Claustro de profesores del Instituto Diplomático y Consular. ....	127
Imagen Nº 3. Sesión inaugural del Congreso iberoamericano de 1900. ....	301
Imagen Nº 4. Memorias diplomáticas y comerciales. ....	306
Imagen Nº 5. Mapa de la exportación directa de vinos de los principales países productores, referido a 1897, elaborado por el Centro de Información Comercial del Ministerio de Estado. ....	308
Imagen Nº 6. Reunión del Consejo de la SDN. Palais du Petit-Luxembourg, París, 29 de enero de 1923.....	412
Imagen Nº 7. José Quiñones de León, tras tomar posesión de su puesto de embajador de España en París. 1918 .....	424
Imagen Nº 8. José Yanguas Messía, junto a Quiñones, en la sede de la SDN, en Ginebra, 13 de marzo de 1926 .....	442